



RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
FRANCO-ALLEMAND SUR LES RÉFORMES
INSTITUTIONNELLES DE L'UE

Naviguer en haute mer : Réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle

Paris-Berlin - 18 septembre 2023

Les avis exprimés n'engagent que les auteurs et ne sauraient être considérés comme une prise de position officielle des autorités françaises ou allemandes.



Le Groupe des Douze

- Olivier Costa (Rapporteur)
- Daniela Schwarzer (Rapporteur)
- Pervenche Berès
- Gilles Gressani
- Gaëlle Marti
- Franz Mayer
- Thu Nguyen
- Nicolai von Ondarza
- Sophia Russack
- Funda Tekin
- Shahin Vallée
- Christine Verger

Sommaire

Résumé.....	5
Principales recommandations	8
Introduction.....	12
1. Réforme de l'Union : il est urgent d'agir	12
2. Approches et principes de réforme institutionnelle.....	14
Un système politique hybride	14
Les trois objectifs des réformes.....	15
I. Protéger un principe fondamental : l'État de droit	17
II. Relever les défis institutionnels : cinq domaines clés à réformer	21
1. Préparer les institutions de l'UE à de nouveaux élargissements	21
2. Le processus de décision au Conseil.....	24
3. La démocratie à l'échelle de l'UE.....	27
4. Compétences et attributions	32
5. Les ressources de l'UE.....	33
III. Comment avancer : approfondir et élargir l'UE	36
1. Les différentes options pour modifier les traités.....	36
2. La différenciation	40
3. Gérer le processus d'élargissement.....	45
Conclusion et perspectives : Les deux pistes de réforme de l'Union européenne.....	48
1. Mesures à court terme, avant les élections européennes (octobre 2023 – juin 2024) ..	49
2. Mesures à moyen terme, au cours du prochain cycle institutionnel (2024-2029)	49
Annexe 1 : Communiqué de presse conjoint du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères (en date du 23.01.2023)	51
Annexe 2 : Récapitulatif des recommandations et de la nécessité de modifier les traités.....	53
Annexe 3 : Récapitulatif des options pour modifier les traités.....	58
Annexe 4 : Membres du « groupe des douze » et remerciements.....	60

Résumé

L'Union européenne (UE) traverse une période charnière marquée par des bouleversements géopolitiques, des crises transnationales et des difficultés sur le plan interne. Pour des raisons géopolitiques, l'élargissement de l'UE constitue une priorité dans son programme politique, même si elle n'est pas encore prête, au niveau de ses institutions ou de ses politiques, à accueillir de nouveaux membres. C'est dans ce contexte que les gouvernements français et allemand ont mis en place un groupe d'experts sur les réformes institutionnelles de l'UE. En septembre 2023, après plusieurs mois de discussions, le « Groupe des douze » a présenté les conclusions de son travail qui font l'objet du présent rapport.

Reconnaissant la difficulté de concilier les différentes visions de l'UE portées par les États membres, le présent rapport recommande de prévoir des réformes et des procédures d'élargissement de l'UE qui soient flexibles. Il souligne la nécessité de prendre dès à présent des mesures pour améliorer son fonctionnement, en proposant une première liste d'actions à mener avant les prochaines élections européennes. Des réformes plus importantes (comprenant la préparation de la révision des traités) devraient ensuite être mises en œuvre au cours de la nouvelle législature (2024-2029).

Les recommandations du présent rapport ont trois objectifs : accroître la capacité d'action de l'UE, la préparer à l'élargissement, et renforcer l'État de droit et la légitimité démocratique de l'UE. Le rapport est divisé en trois grandes parties portant respectivement sur l'État de droit, les réformes institutionnelles et la marche à suivre pour réformer, approfondir et élargir l'UE.

I. Protéger l'État de droit

L'État de droit est un principe constitutionnel non négociable gouvernant le fonctionnement de l'Union et constitue une condition préalable à toute nouvelle adhésion à celle-ci. L'UE ne peut en effet fonctionner sans réciprocité ni confiance mutuelle entre ses États membres et sans que ceux-ci adhèrent tous à ses principes. Le rapport contient plusieurs recommandations pour renforcer la capacité de l'UE à protéger et à renforcer l'État de droit en accroissant la conditionnalité budgétaire et en améliorant l'article 7 du Traité sur l'Union européenne (TUE) via une révision des traités.

II. Relever les défis institutionnels

Le rapport examine cinq domaines clés qui sont cruciaux pour atteindre les trois objectifs fixés en matière de réformes. Tout en reconnaissant que le débat sur l'avenir de l'UE comprend d'autres sujets, il se concentre sur ces cinq domaines en raison de leur importance et de la faisabilité des mesures proposées.

1. Les institutions actuelles de l'UE manquent de souplesse et sont desservies par leur complexité et la multiplicité des parties prenantes. Le rapport propose de ne pas accroître le nombre de membres du Parlement européen au-delà des 751 membres actuels et de mettre en place un nouveau système de répartition des sièges. Il propose aussi de modifier le

système du trio pour la présidence tournante du Conseil de l'UE au profit de quintettes et, alternativement, de réduire la taille du Collège de la Commission à deux tiers du nombre des États membres, ou de mettre en place un modèle hiérarchique.

2. Le rapport souligne la nécessité de réformer les processus de décision au sein du Conseil. Avant le prochain élargissement, tous les domaines de décision relevant encore de l'unanimité devraient passer au vote à la majorité qualifiée. Par ailleurs, à l'exception de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ce processus devrait s'accompagner d'une totale codécision avec le Parlement européen, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, pour garantir la légitimité démocratique. Si cela se révélait impossible, le rapport propose de généraliser le vote à la majorité qualifiée au moyen de trois paquets de mesures regroupées par domaine d'action afin de permettre un juste équilibre des concessions entre les différents États membres. Pour rendre le vote à la majorité qualifiée plus acceptable, trois autres recommandations sont formulées : la création d'un « filet de sécurité pour la souveraineté » permettant aux États membres de faire entendre leurs intérêts nationaux vitaux pour les décisions prises à la majorité qualifiée, un rééquilibrage de la répartition des droits de vote pour répondre aux préoccupations des petits et moyens États membres, et un mécanisme d'exemption (*opt-out*).

3. Le rapport souligne combien la légitimité démocratique du processus de décision au sein de l'UE est importante et propose quatre séries de mesures pour la renforcer. Il recommande tout d'abord d'harmoniser les lois électorales des États membres pour l'élection au Parlement européen. Il examine ensuite la procédure du « candidat de tête » pour la nomination du président de la Commission et recommande un accord politique entre le Parlement européen et le Conseil européen pour éviter tout conflit. Il recommande par ailleurs d'établir des liens plus étroits entre les instruments de participation existants et le processus de décision et d'utiliser ces instruments pour préparer l'élargissement en faisant participer les citoyens et les parties prenantes des pays candidats. Enfin, le rapport souligne l'importance des mesures de probité, de transparence et de lutte contre la corruption au sein des institutions européennes et suggère de créer un nouvel office indépendant doté de larges compétences et des moyens de les mettre en œuvre.

4. Le rapport examine plusieurs aspects clés relatifs aux compétences et attributions de l'UE. Il recommande de clarifier les attributions de l'UE, de renforcer les dispositions permettant de faire face aux situations imprévues et d'accroître la participation du Parlement européen. Il propose de créer une chambre conjointe des cours et tribunaux suprêmes de l'UE pour accroître le dialogue juridictionnel, sans pouvoir de décision contraignante.

5. Pour relever le défi de la réforme des politiques européennes et de la répartition des fonds européens dans le contexte de l'élargissement et pour donner à l'UE les moyens financiers de réagir promptement aux nouvelles crises, le rapport recommande d'augmenter le budget de l'UE, en volume et en pourcentage du PIB, et de le rendre plus flexible. Cela passe par la création de nouvelles ressources propres, le passage au vote à la majorité qualifiée pour les dépenses et la possibilité à l'avenir d'une émission d'obligations communes de l'UE.

III. Approfondir et élargir l'UE

1. Le rapport examine six options possibles pour modifier les traités. L'option de base consiste à organiser une Convention suivie d'une conférence intergouvernementale. En l'absence d'accord sur ce scénario, le rapport envisage de recourir à la « procédure de révision simplifiée ». Trois autres scénarios de réforme de l'UE sont étudiés dans le cadre d'un paquet global comprenant les nouveaux traités d'adhésion. Si la modification des traités ne faisait pas l'unanimité, la conclusion d'un nouveau traité entre les États membres volontaires permettrait d'introduire une différenciation au sein de l'UE.

2. Le rapport rappelle que l'UE dispose déjà de plusieurs mécanismes de différenciation qui seront utiles pour prendre en compte tout l'éventail de préférences de plus de 30 États membres. Toutefois, la différenciation a ses limites, tout particulièrement en ce qui concerne l'État de droit et les valeurs fondamentales. Elle doit donc être utilisée en respectant les cinq conditions suivantes : se conformer aux règles et aux politiques de l'UE, utiliser les institutions et les instruments de l'UE, veiller à l'ouverture à tous les États membres, partager le pouvoir de décision et les coûts entre les seuls participants, et permettre aux États membres qui le souhaitent d'aller de l'avant. Dans le cadre de la révision des traités, la différenciation devrait se conformer aux principes suivants : la non-participation (*opt-out*) ne devrait être permise que lorsqu'il s'agit d'approfondir l'intégration ou d'étendre le vote à la majorité qualifiée, et il ne saurait y avoir de dérogation s'agissant des valeurs fondamentales de l'UE. La différenciation pourrait conduire à quatre degrés distincts d'intégration européenne, à savoir un noyau dur (correspondant à une intégration poussée couvrant des domaines comme la zone euro et l'espace Schengen), l'UE elle-même, un cercle plus large comprenant des membres associés participant au marché unique et adhérant aux principes communs, et enfin, la Communauté politique européenne (CPE), cercle extérieur dédié à la coopération politique, non soumis au droit européen.

3. Le rapport aborde *in fine* la manière dont il convient de gérer le processus d'élargissement de l'UE. Celui-ci a déjà été restructuré avec des négociations divisées en six paquets de mesures et la possibilité pour les pays candidats de mettre en œuvre progressivement certaines politiques ou programmes spécifiques de l'UE. Le rapport recommande de fixer comme objectif aux deux parties (UE et pays candidats) d'être prêts à l'élargissement d'ici à 2030. Il suggère de diviser les cycles d'adhésion en plusieurs petits groupes de pays (selon le principe de la « régate ») pour garantir une approche fondée sur le mérite et permettre de mieux gérer les éventuels différends. Il énonce enfin neuf principes dans la perspective des futures stratégies d'élargissement qui visent à rendre le processus plus efficace, plus crédible et mieux encadré sur le plan politique.

Principales recommandations

I. Mieux protéger le principe fondamental de l'État de droit

Conditionnalité budgétaire

- Faire du mécanisme de conditionnalité lié à l'État de droit un outil permettant de sanctionner les violations de l'État de droit et, de manière plus générale, les violations systématiques des valeurs européennes inscrites à l'article 2 du TUE
- En cas de désaccord, étendre le champ d'application de la conditionnalité budgétaire à d'autres comportements portant atteinte au budget de l'Union
- Introduire, pour les financements futurs, une conditionnalité similaire à celle de l'instrument de l'Union européenne pour la relance (NextGenerationEU)

Améliorer la procédure visée à l'article 7 du TUE

- Remplacer le vote à l'unanimité moins une voix par un vote à la majorité des quatre cinquièmes du Conseil européen
- Renforcer le caractère automatique de la réponse en introduisant des délais contraignant le Conseil et le Conseil européen à statuer une fois la procédure ouverte
- Prévoir des sanctions automatiques cinq ans après toute proposition visant à déclencher la procédure

II. Relever les défis institutionnels : cinq domaines clés à réformer

1. Préparer les institutions de l'UE à l'élargissement

Le Parlement européen

- Conserver le même nombre maximal de députés (751)
- Adopter un nouveau système de répartition des sièges fondé sur la formule de Cambridge

Le Conseil de l'UE

- Élargir le format du trio à cinq présidences s'étendant chacune sur la moitié d'un cycle institutionnel

La Commission

- Décision relative à la taille et à l'organisation du Collège :
 - Option 1 : réduire la taille du Collège (article 17, paragraphe 5 du TUE)
 - Option 2 : différencier les « commissaires principaux » et les « commissaires » et envisager de limiter le droit de vote au Collège aux seuls commissaires principaux

2. Le processus de décision au Conseil

Généralisation du vote à la majorité qualifiée

- Avant le prochain élargissement, faire en sorte que tous les domaines de décision relevant encore de l'unanimité passent au vote à la majorité qualifiée. Employer la procédure législative ordinaire sauf pour les questions relevant de la politique étrangère, de sécurité et de défense
- En cas d'impossibilité de trouver un accord, créer trois paquets formant le socle d'une transition progressive vers le vote à la majorité qualifiée : 1. élargissement et État de droit ; 2. politique étrangère et défense ; 3. politique budgétaire et fiscale

Rendre acceptable l'extension du vote à la majorité qualifiée

- Créer un « filet de sécurité pour la souveraineté » s'inspirant de l'article 31, paragraphe 2 du TUE
- Rééquilibrer la répartition des droits de vote à la majorité qualifiée : de 65/55 à 60/60
- Permettre le recours à une exemption dans les domaines de décision soumis désormais à la majorité qualifiée

3. La démocratie à l'échelle de l'UE

Harmonisation des lois électorales de l'UE

- Harmoniser les conditions dans lesquelles se déroulent les élections au Parlement européen, au moins pour les élections de 2029

Désignation du président de la Commission

- Faire en sorte que le Conseil européen et le Parlement européen trouvent un accord sur la manière de désigner le président de la Commission : accord interinstitutionnel ou, à défaut, accord politique

Démocratie participative

- Intégrer plus étroitement les instruments de participation existants au processus de décision de l'UE
- Institutionnaliser les panels de citoyens et les doter d'une forte visibilité afin d'accompagner les grandes décisions
- Utiliser les instruments de participation pour préparer l'élargissement

Probité, transparence et lutte contre la corruption

- Créer un nouvel office de la transparence et de la probité chargé de superviser les activités de tous les acteurs travaillant dans ou pour les institutions de l'UE

4. Compétences et attributions

- Renforcer les dispositions sur la manière de gérer les événements imprévus en redéfinissant les compétences et en associant davantage le Parlement européen (article 122 du TFUE)
- Créer une chambre commune des cours et tribunaux suprêmes de l'UE (dialogue non contraignant entre les tribunaux européens et ceux des États membres)

5. Les ressources de l'UE

- Accroître le budget de l'UE au cours de la prochaine période budgétaire en volume nominal ainsi qu'en pourcentage du PIB
- Créer de nouvelles ressources propres pour limiter l'optimisation et l'évasion fiscales ainsi que la concurrence fiscale au sein de l'UE
- Décider des dépenses budgétaires par un vote à la majorité qualifiée. En cas d'impossibilité, renforcer la coopération entre de petits groupes d'États membres pour décider de politiques dotées d'un budget spécifique
- Instaurer un examen approfondi des dépenses afin de les réduire dans certains domaines et de les accroître dans d'autres
- Permettre à l'UE d'émettre des obligations communes à l'avenir
- Prévoir un nouveau cadre financier pluriannuel à chaque législature du Parlement européen (cinq ans)

III. Comment avancer : approfondir et élargir l'UE

1. Six options pour modifier les traités

- 1 : article 48 (paragraphe 1) du TUE (Convention et conférence intergouvernementale)
- 2 : en cas de désaccord, procédure de révision dite « simplifiée » (conférence intergouvernementale uniquement)
- 3 : réforme dans le cadre des traités d'adhésion modifiant les traités fondateurs (article 49 du TUE)
- 4 : élaboration par les États membres d'un « traité-cadre d'élargissement et de réforme » contenant toutes les modifications nécessaires au fonctionnement de l'UE à l'avenir, dissocié des traités d'adhésion
- 5 : réunion d'une Convention visant à élaborer le traité-cadre d'élargissement et de réforme
- 6 : en cas de blocage : « traité de réforme complémentaire » entre les États membres qui le souhaitent.

2. Différenciation

Principes applicables à la différenciation au sein de l'UE

- Recourir aux instruments de flexibilité existants dans le respect de cinq principes : 1. respect de l'acquis communautaire ainsi que de l'intégrité des politiques et des actions de l'UE ; 2. utilisation des institutions européennes ; 3. ouverture à tous les membres de l'UE ; 4. partage des pouvoirs décisionnaires, des coûts et des bénéfices ; 5. donner aux États volontaires les moyens d'avancer

Recours à la différenciation dans le cadre de la révision des traités

- Proposer aux États non coopératifs ou non désireux de participer des exemptions (*opt-outs*) à inclure dans le nouveau traité, sans qu'il soit possible de déroger à l'acquis communautaire existant ou aux valeurs fondamentales de l'UE

Unis dans la diversité européenne

- Envisager l'avenir de l'intégration européenne selon quatre cercles concentriques :
1. le cercle restreint ; 2. l'UE ; 3. les membres associés ; 4. la Communauté politique européenne (CPE).

3. Prise en charge de la procédure d'élargissement

- se fixer l'objectif que l'UE soit prête pour l'élargissement à l'horizon 2030 ; les candidats à l'adhésion doivent tout mettre en œuvre pour remplir les critères requis d'ici à cette échéance
- les nouveaux dirigeants politiques issus des élections européennes de 2024 devraient s'engager au service de cet objectif et convenir de la manière de préparer l'UE à l'élargissement d'ici à 2030
- scinder les vagues d'adhésion en plusieurs petits groupes de pays (selon le principe de la « régates »)
- neuf principes devraient guider les stratégies d'élargissement à l'avenir :
- Concernant les conditions d'adhésion : 1. priorité aux fondamentaux ; 2. géopolitique ; 3. règlement des conflits ; 4. soutien technique et financier accru ; 5. légitimité démocratique.
- Concernant la dynamique de la procédure d'adhésion : 1. égalité ; 2. systématisation ; 3. réversibilité ; 4. vote à la majorité qualifiée.

Introduction

1. Réforme de l'Union : il est urgent d'agir

Des questions fondamentales sont de nouveau à l'ordre du jour en Europe : l'UE repense sa géographie, ses institutions, ses compétences et son financement.

La guerre brutale à laquelle se livre la Russie en Ukraine, l'accroissement des tensions régionales ou transrégionales et l'affaiblissement des structures de l'ordre international ont fait voler en éclats les certitudes sur lesquelles l'UE avait été conçue. Des solutions de coopération sont requises de manière urgente pour faire face aux enjeux transnationaux, comme le changement climatique, les menaces en matière de sécurité et les crises alimentaires et sanitaires. Le rôle géostratégique de l'UE a profondément évolué du fait du soutien militaire, humanitaire, financier et diplomatique à grande échelle qu'elle fournit à l'Ukraine. Le débat sur la capacité d'action de l'UE, et sur sa souveraineté de manière plus générale, s'est intensifié ; il est nécessaire de repenser en profondeur l'architecture du continent et la relation de l'UE avec ses voisins orientaux et méridionaux, en raison des graves menaces qui pèsent sur l'architecture de la sécurité européenne.

Les chefs d'État et de gouvernement européens ont rappelé leur engagement en faveur de l'élargissement, dans un contexte international de plus en plus difficile. L'Ukraine et la Moldavie ont récemment rejoint le groupe des pays candidats, à présent au nombre de huit, auquel pourraient s'ajouter ultérieurement deux pays¹.

Toutefois, l'UE n'est pas prête à accueillir de nouveaux membres. Les institutions et les mécanismes de décision n'ont pas été conçus pour un groupe qui pourrait atteindre 37 membres, dans la perspective de l'élargissement le plus vaste ; en l'état, il est déjà difficile de gérer efficacement les crises et de prendre des décisions stratégiques à 27. L'UE et les gouvernements des États membres ont de plus en plus de difficultés à fournir des biens publics aux citoyens, ce qui constitue un facteur de vulnérabilité pour la démocratie. Certains États membres remettent en question l'État de droit, la primauté du droit européen sur le droit national et les valeurs communes consacrées dans le traité sur l'UE (TUE). L'UE doit être réformée de l'intérieur afin de mieux fonctionner et de mieux protéger les intérêts des générations futures.

Dans ce contexte, les gouvernements français et allemand ont chargé 12 experts indépendants² de former un groupe de travail sur les réformes institutionnelles de l'UE³. Nous avons la responsabilité d'élaborer des propositions de réformes visant à maintenir la capacité d'action de l'UE, à protéger ses valeurs fondamentales, à renforcer sa résilience et à la rapprocher des citoyens européens, dans la perspective d'un possible élargissement et dans

¹ L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, la Serbie, la Türkiye (négociations suspendues) et l'Ukraine. La Géorgie et le Kosovo sont également candidats potentiels.

² La liste des experts figure à l'annexe 4. Leur travail est bénévole.

³ Voir, à l'annexe 1, le communiqué de presse conjoint du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères.

le prolongement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe⁴. Les échanges avec les Secrétaires d'État chargées de l'Europe, M^{mes} Laurence Boone et Anna Lührmann, au sujet de l'évolution de la situation politique et de sécurité dans l'UE et son voisinage, nous ont conduits à nous doter du mandat suivant : *Comment préparer l'UE à l'élargissement tout en améliorant sa capacité d'action, en protégeant l'État de droit, en renforçant la démocratie et en préservant les valeurs européennes fondamentales ?*

Au cours des sept derniers mois, le « Groupe des douze », nom que nous nous sommes donnés, a organisé des sessions de travail en distanciel au moins deux fois par mois, ainsi que plusieurs réunions en présentiel. De nature bilatérale, notre groupe de travail a cependant adopté une approche transeuropéenne. Conscients du fait que nos voisins peuvent contribuer à donner un nouvel élan au projet européen, nous avons invités des experts, d'anciens décideurs, des responsables en activité et des conseillers venus d'autres États de l'UE ou de pays candidats à prendre part à de nombreux échanges confidentiels. Nous tenons également à remercier les fonctionnaires, les responsables politiques et les experts qui se sont spontanément déclarés intéressés par un tel dialogue ou qui nous ont fait parvenir des contributions précieuses.

Nous savons pertinemment qu'il ne sera pas facile d'atteindre nos objectifs. Les gouvernements et les citoyens de l'UE n'ont pas tous la même vision de ce que devrait être l'Union, et la situation politique, dans l'UE et dans certains États membres, est particulièrement complexe.

Par le passé, les plus grandes avancées en matière d'intégration ont été réalisées dans le cadre de trains de mesures conciliant différents intérêts politiques. La même stratégie est moins facile à mettre en œuvre aujourd'hui, aussi bien pour ce qui est de renforcer l'UE que pour l'augmentation du nombre de ses États membres. Tous les gouvernements ne perçoivent pas l'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux, à l'Ukraine et à la Moldavie comme une nécessité géopolitique. De la même manière, l'accroissement de la capacité d'action ou de protection des valeurs fondamentales de l'UE ne fait pas nécessairement l'unanimité.

Compte tenu des sensibilités différentes entre les États membres et des difficultés patentes pour trouver un consensus au sein des Vingt-Sept, nous suggérons de recourir à une réforme et à un processus d'élargissement flexibles. Nous nous attacherons à montrer que des progrès peuvent être accomplis sans forcer aucun État membre à faire partie d'une UE qui ne lui convient pas. À l'inverse, il ne devrait pas être possible pour un pays ou un petit groupe de pays de bloquer toute avancée alors qu'un quasi-consensus se dégage.

L'UE se trouve peut-être à un tournant : s'il n'est pas possible de progresser à 27, il serait sans doute plus avantageux, pour les États membres présents et futurs, d'envisager plusieurs niveaux d'intégration ou une forme d'association moins étroite. En tout état de cause, il importe de commencer dès aujourd'hui à travailler à l'amélioration du fonctionnement de l'UE, et nous proposons un ensemble de mesures qui peuvent être mises en œuvre avant les prochaines élections européennes. D'autres réformes, qui nécessitent pour certaines une révision des traités, pourraient être abordées au cours de la prochaine législature. L'intégration progressive des pays candidats actuels à certaines politiques de l'UE doit

⁴ *Ibid.*

également être prévue dans le Programme stratégique de l'UE pour la période 2024-2029 et s'inscrire dans le prolongement des négociations du nouveau cadre financier pluriannuel en 2028.

2. Approches et principes de réforme institutionnelle

La situation actuelle diffère radicalement de celle du début des années 2000, époque où 12 pays négociaient leur adhésion à l'UE. Sur le plan géopolitique, il est plus urgent que jamais d'agir, mais les gouvernements ont pris conscience du fait qu'un nouvel élargissement sans réformes institutionnelles concrètes réduirait encore, voire anéantirait, la capacité de l'UE à prendre des décisions.

En effet, l'accroissement des divergences et de la polarisation entre les différents gouvernements rend de plus en plus difficile la prise rapide de décisions. L'octroi d'un droit de veto à dix nouveaux États membres, dans la perspective de l'élargissement le plus vaste, pourrait entraîner à terme la paralysie de l'UE. En outre, les valeurs fondamentales de l'Union et la protection de la démocratie et de l'État de droit pourraient continuer de se dégrader si l'on permettait à des États dotés de faibles institutions d'y adhérer trop rapidement.

Conformément au mandat du groupe, le présent rapport s'attachera principalement à montrer que, bien que l'élargissement soit devenu une préoccupation majeure, il doit s'accompagner de réformes qui accroissent l'efficacité, la capacité d'action et la légitimité démocratique de l'UE tout en renforçant l'État de droit. Des mesures concrètes doivent être prises en préparation et au cours du processus d'adhésion de nouveaux pays.

Malgré les nombreux changements intervenus ces vingt dernières années, nous estimons que le cadre juridique, le système institutionnel et les procédures de l'UE ont fait leurs preuves, en permettant de prendre les décisions nécessaires au service des intérêts des citoyens européens et des États membres. Par conséquent, notre rapport ne prétend pas repenser *in extenso* l'intégration européenne, mais proposer des ajustements aux nouvelles réalités, tant en matière d'approfondissement que de flexibilité.

➤ **Un système politique hybride**

Nous partons du principe que les propositions de réformes institutionnelles, dont beaucoup font aujourd'hui l'objet de débats, doivent être cohérentes avec ce qu'est aujourd'hui l'Union en tant que système politique. Si les présupposés ne sont pas explicités, les propositions ne peuvent pas être évaluées de manière cohérente, ce qui risque de nuire à la clarté des discussions. Les controverses au sein des débats politiques et universitaires sur les propositions de réformes trouvent généralement leur source dans des désaccords quant à la nature et à l'avenir de l'UE en tant que système politique.

Certains estiment que l'UE n'est qu'une organisation internationale parmi d'autres et que ses compétences sont allées trop loin. Selon cette vision, l'UE ne devrait pas empiéter davantage sur la souveraineté nationale ni impliquer la participation directe des citoyens puisque les conditions préalables habituelles à une démocratie (un *demos*, une vie publique et une langue

commune) ne sont pas réunies. Dans cette optique, les représentants des États membres doivent continuer de jouer un rôle central dans la prise de décisions au niveau de l'UE, par l'intermédiaire du Conseil de l'UE, du Conseil européen et des parlements nationaux.

D'autres voient l'UE comme une démocratie parlementaire en pleine transition vers un État fédéral. Il s'agit notamment de la perspective adoptée par la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Selon cette logique, les pouvoirs du Parlement européen devraient continuer d'être renforcés : la Commission deviendrait l'exécutif politique de l'UE, et le Conseil, une chambre haute. Les défenseurs de cette vision considèrent la politisation de l'UE comme un élément positif : ils estiment que la technocratie devrait laisser la place à une prise de décisions démocratique, et que le dynamisme de la vie publique européenne est à encourager.

Notre groupe perçoit l'UE comme un système hybride où l'intérêt général européen est représenté de trois manières : par la Commission européenne, par les représentants des citoyens au Parlement européen, et par les représentants des gouvernements au Conseil européen et au Conseil de l'UE. Ces trois sources de légitimité correspondent à différents modes d'action au niveau européen. La « méthode communautaire » s'applique à la définition et à la gestion des politiques les plus intégrées dans lesquelles la Commission européenne continue de jouer un rôle central⁵. Le Parlement européen, quant à lui, joue un rôle majeur dans les grandes orientations stratégiques et la garantie du contrôle démocratique. Enfin, les choix qui revêtent une importance cruciale pour la souveraineté nationale sont pris de manière intergouvernementale.

Nous pensons que, compte tenu des réalités politiques en Europe aujourd'hui, cette logique hybride reposant sur trois piliers doit permettre à l'UE de continuer à bénéficier d'un système politique stable et efficace. Ainsi, si notre rapport a pour objectif de contribuer à combler les lacunes du processus décisionnel et à mieux déterminer les « règles du jeu » au sein de l'UE, il ne contient pas de propositions qui remettraient en cause cet équilibre.

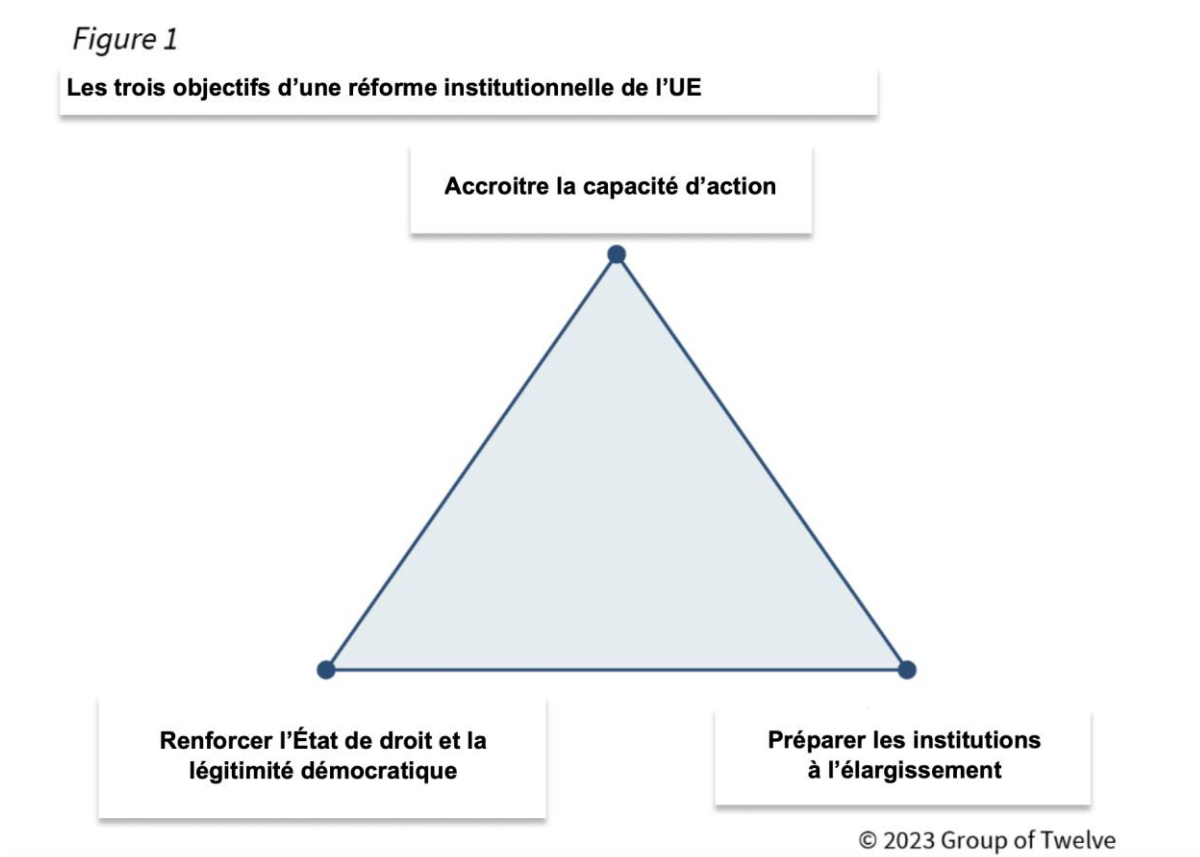
➤ **Les trois objectifs des réformes**

Ce n'est pas uniquement parce que l'élargissement est à nouveau à l'ordre du jour que le fonctionnement interne et la capacité d'action de l'UE doivent être améliorés : il s'agit également d'obtenir de meilleurs résultats pour la population face aux nouveaux enjeux. Les réponses aux différentes crises ont conduit l'UE à repousser les limites de ses compétences. Dans les domaines de la santé, de l'énergie, des migrations ou encore de la gestion des crises financières, l'UE a agi en ayant recours à des pouvoirs d'urgence ou à des arrangements intergouvernementaux en l'absence d'instruments européens suffisants. L'urgence de la situation justifiait la prise de mesures exceptionnelles, mais l'UE devrait tirer les enseignements de ces crises multiples par des réformes lui permettant d'agir plus efficacement dans le cadre de ses institutions, ce qui renforcerait à terme la prise de décisions et le contrôle démocratique.

⁵ Au début des Communautés européennes, la Commission jouait un rôle central en tant qu'arbitre neutre et responsables de l'initiative législative. Il était prévu que les décisions soient prises selon une approche technocratique et fondée sur des expertises, la « méthode communautaire » consistant à concilier les préférences exprimées par les différentes institutions de la Communauté et par les États membres. Ce modèle a évolué au cours des décennies.

Ainsi, dans le contexte des enjeux internes et géopolitiques mentionnés ci-dessus, et de la préparation à l'élargissement, l'UE doit améliorer son fonctionnement et atteindre trois objectifs principaux, schématisés par le triangle suivant :

Figure 1 : Les trois objectifs principaux d'une réforme institutionnelle de l'UE



Il importe en premier lieu de renforcer la capacité de l'UE à prendre et à mettre en œuvre des décisions dans tous les domaines en se fondant sur le droit primaire de l'UE, y compris les domaines de coopération qui sont devenu *de facto*, au fil des multiples crises, des compétences de l'UE. Compte tenu des enjeux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, la prise de décision doit être rapide.

En deuxième lieu, il est nécessaire de renforcer la protection de l'État de droit, les valeurs fondamentales correspondantes et la légitimité démocratique de l'UE.

Enfin, il faut que les institutions de l'UE soient prêtes pour l'élargissement. Ce troisième objectif occupe une place centrale dans le présent rapport, mais nous sommes convaincus que des réformes visant à renforcer la capacité d'action de l'UE, l'État de droit, les valeurs fondamentales et la légitimité démocratique devraient être mises en œuvre même si l'élargissement était reporté de manière significative.

I. Protéger un principe fondamental : l'État de droit

L'État de droit n'est pas seulement l'une des valeurs fondamentales de l'UE qui figure à l'article 2 du TUE. Il s'agit d'un principe constitutionnel non négociable indispensable à son fonctionnement. La plupart des politiques européennes, notamment celles qui concernent le marché intérieur, la coopération judiciaire et la reconnaissance des jugements en matière civile et commerciale, se fondent sur le principe de l'indépendance des tribunaux nationaux. De même, l'utilisation du budget et de fonds européens présuppose le fait que les administrations nationales ne sont pas corrompues. Enfin, le respect de l'État de droit est une condition *sine qua non* du bon fonctionnement démocratique.

L'application des principes de l'État de droit est donc une condition préalable à l'adhésion à l'UE. Étant donné qu'il s'agit d'un principe non négociable, les désaccords à ce sujet ne peuvent se résoudre par la différenciation au sein de l'UE. Un pays qui ne respecte pas l'État de droit ne peut, en définitive, faire partie du marché unique ni recevoir des financements européens.

Toutefois, tous les États membres ne sont pas d'accord sur ce qu'implique le respect de l'État de droit, ni sur sa définition. Les instruments européens n'ont pas empêché le recul de l'État de droit dans plusieurs États membres. L'article 7 du TUE, qui permet la suspension de certains des droits découlant de l'application des traités en cas de violation grave et persistante par un État membre des valeurs de l'Union, a été rédigé à une époque où l'on n'imaginait pas qu'on doive y avoir un jour recours. Les traités mentionnent en particulier la suspension des droits de vote au Conseil mais, conformément au Traité, un État membre peut également se voir, entre autres sanctions, empêché d'assumer la présidence du Conseil. Les autres instruments dont l'UE dispose, comme le Cadre pour l'État de droit de la Commission européenne, n'ont eu que peu d'effets concrets. Le dialogue et le rapport annuels sur l'État de droit sont facteurs de transparence, mais ils n'incitent pas plus les gouvernements à remédier aux violations des principes de l'État de droit. Enfin, les traités ne prévoient pas la possibilité d'exclure un État membre, ce qui limite la capacité de l'UE à faire respecter l'État de droit et les autres valeurs prévues à l'article 2 du TUE en cas de défaillance des autres instruments.

En revanche, le recours croissant à la conditionnalité budgétaire s'est avéré plus efficace. De manière similaire, les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sont un bon moyen de défendre l'État de droit. La CJUE a établi que l'État de droit faisait partie intégrante de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, et qu'il est concrétisé dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres. Partant, le fait pour un État membre de ne pas le respecter équivaut à une violation de ses obligations en vertu des traités, dont la CJUE peut être saisie et qui est susceptible d'entraîner des sanctions financières.

En outre, la jurisprudence de la CJUE a permis de dégager des mesures palliatives permettant aux États membres de se protéger contre des violations dont se rendent coupables d'autres États membres. Celles-ci autorisent les États membres, dans des conditions strictement limitées, à ne pas appliquer des instruments fondés sur le principe de confiance mutuelle à

l'égard d'un État membre qui ne respecterait pas les valeurs de l'UE, notamment l'État de droit. On peut citer l'exemple du mandat d'arrêt européen, où les États membres peuvent refuser d'appliquer un mandat émis par un État membre connaissant des défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire. La CJUE pourrait étendre cette jurisprudence à d'autres politiques fondées sur la confiance et la reconnaissance mutuelles, notamment celles qui concernent le marché intérieur. Toutefois, les décisions portant sur des cas isolés et l'imposition de sanctions de portée générale à l'encontre des gouvernements contrevenants sont deux choses bien différentes. Dans les faits, ces décisions peuvent bien conduire à exclure les pays contrevenant des politiques de l'UE et limiter leur accès au marché intérieur, mais le fonctionnement général de ce dernier s'en trouvera entravé.

Pour résumer, la capacité de l'UE à faire respecter l'État de droit n'est pas illimitée. Actuellement, une fois qu'un État est membre de l'UE, il n'est plus possible de lui imposer de respecter les critères que les pays candidats sont tenus de remplir pour adhérer à l'UE. Ce phénomène est connu sous le nom de « dilemme de Copenhague ». Cette situation nuit à la crédibilité de l'Union vis-à-vis des citoyens, des gouvernements nationaux et de la communauté internationale. Elle sape la légitimité de ses décisions, l'efficacité de ses politiques et finit par mettre en péril les fondements mêmes de l'UE. Cet enjeu de crédibilité se manifeste également vis-à-vis des pays candidats : si l'UE ne parvient pas à faire respecter les principes de l'État de droit par ses propres États membres, cela affecte la motivation des pays candidats à procéder eux-mêmes à des réformes.

Cet aspect constitue l'un des dilemmes majeurs auxquels l'UE doit faire face : la situation géopolitique à beau justifier un élargissement rapide, ni les États membres ni l'UE ne sont pleinement préparés à cette éventualité. La question se pose d'autant plus dans un contexte d'utilisation de moyens hybrides par des acteurs extérieurs cherchant à nuire au bon fonctionnement de l'État de droit, notamment par des pratiques de corruption. Il importe donc, de manière prioritaire, d'améliorer les moyens de faire respecter les principes de l'UE et de soutenir résolument les gouvernements et la société civile dans les pays candidats afin de garantir une transformation en profondeur conduisant au respect des principes de l'État de droit.

Recommandations

Nous recommandons de renforcer les instruments européens de protection de l'État de droit dans deux domaines : la conditionnalité budgétaire et l'article 7 du TUE.

👉 *La conditionnalité budgétaire*

Le règlement relatif à un régime général de conditionnalité, conçu pour protéger le budget de l'UE plus que l'État de droit, est limité dans sa portée puisqu'il est nécessaire de prouver l'existence d'un lien suffisamment direct entre les violations de l'État de droit et le budget de l'UE. Nous recommandons **de transformer ce règlement en un instrument de sanction des violations de l'État de droit** et, plus généralement, des violations systémiques des valeurs européennes consacrées dans l'article 2 du TUE, tel que la démocratie, les élections libres et régulières, la liberté des médias, ou des violations systématiques des droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. En supprimant la

nécessité de prouver l'existence d'un lien direct avec le budget, on élargirait la portée du règlement et on en décuplerait la force. Cette modification impliquerait cependant de se fonder sur une autre base juridique⁶. Il serait possible de se fonder sur l'article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), mais la procédure requerrait l'unanimité au Conseil. L'amendement de l'article 7 du TUE, prévoyant l'ajout d'un sixième paragraphe, pourrait être préférable : il autoriserait alors le Conseil et le Parlement européen, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, à adopter des règlements visant à protéger les valeurs fondamentales de l'UE.

À défaut, si les propositions d'utilisation de l'article 352 du TFUE ou d'amendement de l'article 7 du TUE ne font pas consensus, nous recommandons **d'étendre la portée de la conditionnalité budgétaire à d'autres comportements nuisibles à la bonne gestion financière du budget européen**, notamment en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Une révision des traités ne serait alors pas nécessaire, puisque la base juridique actuelle (l'article 322 du TFUE) suffirait. Il ne serait nécessaire que de modifier, conformément à la procédure législative ordinaire, le règlement 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

Dans l'attente de ces modifications, ce règlement devrait être utilisé plus efficacement en tant qu'instrument de prévention et d'application systématique. Il est nécessaire de l'appliquer le plus tôt possible pour éviter d'en faire un outil de dernier recours. Afin de s'assurer que la population d'un État n'ait pas à payer le prix de la violation de l'État de droit par son gouvernement, la Commission devra veiller à ce que tout montant dû par un organisme public soit effectivement versé aux bénéficiaires finaux. À cet effet, la Commission devrait pouvoir recouvrer des paiements versés à des organismes publics intermédiaires et les réintégrer au budget de l'UE afin de les réallouer directement, dans toute la mesure du possible, aux bénéficiaires ou destinataires finaux.

Le fait d'avoir conditionné le versement des fonds « NextGenerationEU » au respect de l'État de droit s'est révélé efficace, notamment en raison du montant des fonds distribués. Nous recommandons **qu'à l'avenir, tous les fonds de l'UE, qu'ils s'inscrivent ou non dans le cadre financier pluriannuel, soient soumis au même régime de conditionnalité**. La Commission doit être en mesure de refuser, et non pas seulement de suspendre, les autorisations d'octroi de fonds européens si les principes de l'État de droit ne sont pas respectés. Il ne s'agit pas uniquement de renforcer l'État de droit en conditionnant les fonds européens au respect de ce dernier ; c'est également une condition indispensable pour que les dépenses de l'UE puissent être considérées comme légitimes et conformes aux principes fondamentaux de l'Union.

⁶ Cf. CJUE, 16 février 2022, C-156/21 et C-157/21.

✎ *Amender la procédure visée à l'article 7 du TUE*

L'inefficacité de l'article 7 du TUE n'est pas seulement due au seuil inutilement haut nécessaire à son activation (l'unanimité moins une voix), mais aussi au fait que le Conseil n'a aucune obligation d'agir, même si la procédure est lancée par le Parlement européen ou la Commission. Nous recommandons deux mesures pour remédier à ces limitations.

Il est tout d'abord nécessaire **de modifier le paragraphe 2 de l'article 7 du TUE afin de remplacer le vote à l'unanimité moins une voix par un vote à la majorité des quatre cinquièmes du Conseil européen**. Il faut également **renforcer le principe d'une réponse automatique en cas de violation grave et persistante, ou de risque de violation, des valeurs de l'UE par un État membre**. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 7 du TUE pourraient être amendés par l'ajout d'un délai de six mois au cours duquel le Conseil de l'UE et le Conseil européen devraient obligatoirement prendre position. En outre, **l'article 7 du TUE devrait prévoir des sanctions automatiques cinq ans après la proposition d'activation de la procédure** en cas d'inaction de la part du Conseil alors que les violations des valeurs visées à l'article 7 continuent d'avoir lieu. Ces sanctions seraient automatiquement renforcées après 10 ans si la situation perdure. En cas de différend concernant la persistance de ces violations, la CJUE serait compétente pour statuer.

En effet, l'UE ne peut fonctionner sans réciprocité ni confiance mutuelle entre ses États membres, ni sans que ceux-ci adhèrent tous aux principes de l'État de droit. Il en résulte **que si les violations par un État atteignent un certain niveau de gravité ou persistent trop longtemps, l'État en question ne peut plus continuer à être membre de l'UE**. Les instruments de l'UE ont comme objectif principal de motiver les gouvernements récalcitrants à respecter les principes de l'État de droit convenus d'un commun accord. Toutefois, en l'absence d'accès aux fonds, de droit de vote au Conseil, et d'une participation pleine et entière aux politiques du marché unique, la qualité d'État membre pourrait paraître moins intéressante aux yeux des États membres contrevenant aux valeurs de l'UE. Ceux-ci pourraient alors chercher à se tourner vers une autre forme d'association moins intégrée (voir la section III.2).

II. Relever les défis institutionnels : cinq domaines clés de réforme

Le présent rapport s'attache à cinq domaines qu'il convient de réformer. Chacun d'entre eux est essentiel pour atteindre les trois objectifs que nous avons définis conformément à notre mandat. Le débat politique et universitaire actuel sur l'avenir de l'Europe porte également sur des thèmes non traités dans notre rapport. Nous avons discuté en profondeur de bien d'autres points, mais nous ne les avons pas retenus, soit qu'ils ne s'inscrivent pas dans le champ de notre mandat, soit qu'ils soient incompatibles avec notre compréhension de l'Union européenne comme système politique hybride et risquent donc de porter préjudice à l'équilibre qui sous-tend sa stabilité et sa légitimité, soit qu'ils paraissent trop irréalistes à l'heure actuelle.

1. Préparer les institutions de l'UE à de nouveaux élargissements

Depuis les négociations du Traité de Maastricht, les dirigeants politiques des États membres s'efforcent de réformer les institutions européennes pour répondre aux préoccupations relatives au déficit démocratique et préparer l'Union à de nouveaux élargissements. Des ajustements ont été réalisés, mais l'UE fonctionne toujours avec des institutions dont l'organisation interne n'a pas véritablement été modifiée depuis les années 1950. Elle souffre donc d'un manque de souplesse, d'un trop grand nombre d'acteurs et d'une complexité excessive.

L'arrivée d'une dizaine de nouveaux membres⁷ modifiera profondément la composition, la constitution et les processus de décision de l'ensemble des institutions. Chaque négociation dans un cadre intergouvernemental deviendra plus complexe, affaiblissant le fonctionnement des institutions supranationales. Les réformes institutionnelles visant à préparer l'UE à de nouveaux élargissements devront trouver un équilibre délicat entre le renforcement de la capacité d'action, le pouvoir et l'influence des petits, moyens et grands États membres, la légitimité démocratique du processus de décision et la protection des intérêts nationaux légitimes.

⁷ En termes d'échelle, les pays candidats actuels représentent un enjeu aux deux extrémités du spectre. L'Ukraine serait au cinquième rang des pays de l'UE et le plus grand des nouveaux États membres depuis l'adhésion du Royaume-Uni en 1973. Les autres pays candidats seraient parmi les plus petits des États membres. Dans les deux cas cela aurait une incidence sur les institutions de l'UE.

Recommandations

✚ *Le Parlement européen : nombre et répartition des sièges*

Le Parlement européen est déjà l'une des assemblées parlementaires les plus grandes du monde. Cela complique les délibérations et limite les droits individuels des députés. Comme lors des précédentes vagues d'élargissement, toute nouvelle adhésion entraînera probablement une augmentation du nombre des députés. En outre, le système actuel de négociation politique du nombre de sièges entre les États membres est problématique, car il incite à ajouter des sièges plutôt qu'à en redistribuer dans la mesure du possible, faussant ainsi la représentation des citoyens entre les différents États membres.

Pour que le Parlement puisse continuer de fonctionner, **nous recommandons de limiter à 751 au maximum le nombre de députés européens**. En vertu de l'article 14, paragraphe 2 du TUE, la décision fixant la taille et la composition du Parlement européen est prise sur initiative de celui-ci et par décision unanime du Conseil européen. Une réforme est donc possible sans modifier les traités.

Nous recommandons également l'**adoption d'un nouveau système de répartition des sièges selon une formule mathématique conciliant le droit de chaque État membre à être représenté et la nécessité de réduire les inégalités démographiques**. Le Parlement européen a proposé un tel système, la « formule de Cambridge », qui faciliterait aussi les négociations tendant à limiter le nombre total de sièges.

✚ *Le Conseil de l'Union européenne : la présidence semestrielle*

Malgré les réformes prévues dans le Traité de Lisbonne, la fonction de présidence du Conseil de l'UE reste importante pour l'engagement de chaque État membre au sein de l'UE. Cependant, un élargissement potentiel à 35 États membres, voire plus, soulève plusieurs difficultés. L'exercice de la présidence tournante deviendra à la fois plus rare et plus exigeant, réduisant ainsi l'utilisation de la présidence comme instrument de dialogue entre l'UE et ses citoyens, ses hommes et femmes politiques et ses administrations. En outre, la mémoire institutionnelle d'une présidence à l'autre sera encore plus restreinte. Mener des négociations avec 30 homologues ou plus et trouver les majorités nécessaires deviendra de plus en plus difficile pour la présidence et l'administration nationale concernées. Par ailleurs, les différences de styles et d'objectifs entre les présidences doivent être réduites pour que le processus de décision ne dépende pas de la capacité d'un pays à assumer son rôle efficacement.

Il conviendrait de réformer la présidence du Conseil sous deux aspects. Premièrement, **le format du trio devrait être élargi à quintette de cinq présidences s'étendant chacune sur la moitié d'un cycle institutionnel**. Cela permettrait de définir des programmes à plus long terme et d'assurer la coordination pendant tout un cycle de décision. Dans une UE élargie, cela garantirait la présence dans chaque quintette d'au moins un des grands pays disposant d'une capacité administrative et d'une expérience plus importante et renforcerait les relations horizontales entre les États membres. Au sein de chaque quintette, les États membres pourraient se répartir les responsabilités, assumant la présidence de formations spécifiques du Conseil ou de groupes de travail pendant plus de six mois ou permutant ces responsabilités en cas d'élections nationales. Deuxièmement, un processus de décision

efficace et la perspective d'un nouvel élargissement nécessiteraient également **une réforme des règles de vote au Conseil**, sur laquelle nous reviendrons en détail à la section II.2.

👉 *La Commission : taille et organisation du Collège des commissaires*

Compte tenu des perspectives d'élargissement mais aussi des problèmes actuels de coordination, il convient de prendre des décisions quant à la taille et à l'organisation du Collège des Commissaires européens. Le système de rotation inscrit dans le Traité de Lisbonne (article 17, paragraphe 5 du TUE) qui réduirait le nombre de commissaires n'a jamais été mis en œuvre. Les présidents de la Commission ont trouvé d'autres moyens de continuer à fonctionner.

Dans une UE élargie, nous pensons que maintenir la logique « un État membre, un commissaire » sans hiérarchie officielle n'est pas une option. Si les vice-présidents qui coordonnent le travail des commissaires ont réussi par le passé à maintenir le Collège à flot, cette option ne semble pas viable pour un Collège de quelque 35 membres. L'efficacité opérationnelle serait compromise et entraînerait un déséquilibre significatif entre portefeuilles « lourds » et portefeuilles plus légers. Il convient d'étudier deux options :

Option 1 : réduire la taille du Collège

Comme l'article 17, paragraphe 5 du TUE n'a pas été modifié, **une simple décision du Conseil européen permettrait de passer au système prévu par le Traité de Lisbonne et de réduire la taille du Collège aux deux tiers du nombre d'États membres**⁸.

Nous sommes conscients du fait que la volonté politique en faveur de cette solution a encore diminué depuis la décision de ne pas l'appliquer. Même si la Commission est une institution supranationale, les États membres sont très attachés au principe de la représentation nationale : la représentation de tous les États n'est pas seulement une question de symbole ou d'influence ; elle permet aussi d'accroître l'acceptation et la légitimité de l'action de l'UE au sein de chaque État membre (gouvernement, pouvoir législatif et opinion publique dans son ensemble). Pourtant, un Collège plus petit répondrait évidemment aux besoins d'efficacité opérationnelle et de cohésion interne, tout en permettant à l'ensemble des commissaires de disposer de portefeuilles significatifs et pertinents. Il préserverait aussi le principe de collégialité qui implique un processus de décision et une responsabilité collective.

Option 2 : introduire une hiérarchie au sein du Collège

Puisqu'il est improbable que le Conseil européen accepte de mettre en œuvre le système de rotation, la Commission devra fonctionner avec 30 ou 35 membres dans une UE élargie. Dans ces conditions, ces membres ne pourront plus être égaux. Nous recommandons **la mise en place d'une différenciation claire entre les « commissaires principaux » et les**

⁸ Article 17, paragraphe 5, TUE : *À partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.*

« **commissaires** ». La moitié du Collège serait Commissaire principal, l'autre moitié Commissaire correspondant. Un Commissaire principal et un Commissaire constitueraient une équipe et travailleraient sur le même portefeuille. Soit le Commissaire principal serait le seul à avoir le droit de participer aux réunions formelles du Collège, soit ils y participeraient tous les deux, avec des droits de vote égaux. Le Commissaire principal et le Commissaire devraient avoir accès tous deux à la direction générale correspondante du portefeuille. Dans l'idéal, les deux commissaires ne devraient pas appartenir à la même famille politique.

Une option pourrait consister à **permuter les rôles à mi-mandat** (c'est-à-dire au bout de deux ans et demi). Cela pourrait compliquer les relations institutionnelles et perturber la continuité procédurale, mais aussi apaiser les États membres qui ne peuvent accepter de ne pas avoir de Commissaire pendant tout un mandat. Dans un cas comme dans l'autre, les États membres devraient déjà accepter de n'avoir un Commissaire principal que pendant un demi-mandat, ou un mandat sur deux. En contrepartie, ils seraient représentés physiquement lors de chaque mandat de la Commission. Cela faciliterait l'attribution de portefeuilles significatifs, l'efficacité et la cohérence, et pourrait même redynamiser le débat dans les réunions d'un Collège avec la moitié des effectifs. Une modification des traités serait nécessaire si certains commissaires devaient être privés de leur droit de vote au sein du Collège.

2. Le processus de décision au Conseil

Aujourd'hui, la plupart des décisions sont prises par un vote à la majorité qualifiée au Conseil, en particulier dans le cadre de la procédure législative ordinaire. C'est là une des conditions préalables à une UE forte, non pas parce que les États membres sont constamment mis en minorité, mais parce que le recours au vote à la majorité qualifiée oriente la dynamique des négociations vers le compromis et la constitution de coalitions. En moyenne, plus de 80 % des décisions prises au Conseil à la majorité qualifiée le sont toujours par consensus, sans vote et donc sans perdant. En revanche, l'action dans les domaines où l'unanimité est nécessaire est devenue de plus en plus difficile. Certaines décisions sont bloquées par des vétos indépendants de la décision à prendre mais liés à d'autres négociations. À chaque nouvelle adhésion à l'UE, le nombre de membres susceptibles d'opposer leur veto augmente et l'unanimité devient encore plus difficile à atteindre.

Le recours au vote à la majorité qualifiée a toujours été considéré comme la solution la plus évidente pour surmonter les blocages au Conseil. Il convient d'en élargir l'utilisation, en le considérant comme une contribution, mais pas nécessairement comme la solution miracle permettant de lever les obstacles à la capacité d'agir de l'UE. Le vote à la majorité qualifiée peut orienter la dynamique des négociations vers le compromis, mais ne permet pas de faire face aux enjeux politiques si l'Union est divisée en deux ou plusieurs groupes d'États membres qui s'opposent. C'est un instrument à manier avec parcimonie, notamment pour la politique étrangère et de sécurité commune, pour laquelle il convient de continuer à privilégier la recherche du consensus et de ne recourir à la majorité qualifiée qu'en dernier ressort.

Enfin, l'UE doit trouver un équilibre entre le renforcement de sa capacité d'action et la protection des intérêts nationaux légitimes : chaque État membre a des enjeux sur lesquels il préfère conserver le droit de veto. Les domaines où l'unanimité reste nécessaire touchent généralement des aspects essentiels de la souveraineté nationale : politique étrangère, défense, fiscalité ou budget de l'UE. Il y a donc ici un équilibre à trouver.

Recommandations

- *Généralisation du vote à la majorité qualifiée*

Avant le prochain élargissement, **tous les domaines de décision relevant encore de l'unanimité devraient passer au vote à la majorité qualifiée**. Par ailleurs, à l'exception de la PESC, **ce processus devrait s'accompagner d'une totale codécision avec le Parlement européen**, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, pour garantir la légitimité démocratique requise. Les décisions constitutionnelles telles que la modification des traités, l'acceptation de nouveaux membres ou l'adaptation des institutions de l'UE, devraient continuer à être prises à l'unanimité.

Au mieux, la décision de généralisation du vote à la majorité qualifiée devrait être prise dans le cadre d'une *clause passerelle* avant l'élargissement, comme il en est question actuellement pour la PESC. En cas d'impossibilité de trouver un accord sur cette généralisation, nous recommandons de **créer trois paquets distincts regroupés par domaines associés, formant le socle d'une transition progressive vers le vote à la majorité qualifiée**. Les négociations devront porter simultanément sur les trois paquets mentionnés ci-dessous, et éviter les progrès dans un seul domaine. Elles doivent permettre une transition cohérente dans chaque domaine et un bon équilibre des concessions entre les différents États membres.

1. Élargissement et État de droit : la validation de chaque chapitre de négociation devrait désormais relever du vote à la majorité qualifiée afin de rationaliser le processus d'élargissement, étant entendu que la ratification finale d'un traité d'adhésion continuerait d'être soumise à l'unanimité. Parallèlement, les États membres devraient accepter une application plus stricte de l'État de droit en prévoyant des sanctions en cas de violation, à la majorité des quatre cinquièmes du Conseil européen, comme indiqué dans la section ci-dessus relative à l'État de droit.

2. Politique étrangère et défense : si un groupe d'États membres agit actuellement en faveur du renforcement du vote à la majorité qualifiée pour la PESC, le traité en exclut les décisions ayant des implications militaires ou de défense. Or, la politique étrangère et de sécurité ne peut être totalement dissociée de la défense. Les décisions de l'UE sur les initiatives de défense (utilisation de la Facilité européenne pour la paix ou du Fonds européen de la défense par exemple) devraient désormais être prises à la majorité qualifiée, dans le cadre de la PESC, le cas échéant en recourant aux super-majorités (cf. ci-dessous). Cela nécessiterait une modification des traités en bonne et due forme. Le passage au vote à la majorité qualifiée ne porterait pas atteinte à la souveraineté nationale concernant l'emploi de la force militaire ou la contribution aux opérations militaires de l'UE, qui continueraient de relever d'une décision nationale souveraine⁹.

3. Politique budgétaire et fiscale : le traité actuel accorde aux États membres des droits de veto tant sur les décisions relatives à l'harmonisation fiscale que sur les décisions budgétaires de l'UE. Cela contribue à l'absence de souplesse du budget de l'UE ainsi qu'à des difficultés

⁹ L'utilisation du vote à la majorité qualifiée pour la PESC ne réglerait toutefois pas le problème que rencontre souvent l'UE, à savoir qu'elle ne produit pas de positions consolidées dans tous les domaines, ce qui rend difficile la gestion de ses relations extérieures, y compris pour le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Cette question doit être traitée au sein de la Commission avec toutes les directions générales et le SEAE.

pour parvenir à une décision sur la politique fiscale. L'UE devrait jeter les bases d'une harmonisation plus forte des politiques fiscales des États membres mais aussi d'une mutualisation accrue des ressources communes de l'UE nécessaires au financement d'une Union élargie que seule pourrait permettre une corrélation entre le processus de décision sur les ressources et celui concernant les dépenses.

- *Rendre acceptable l'extension du vote à la majorité qualifiée*

Pour tenir compte des préoccupations légitimes des États membres concernant le vote à la majorité qualifiée et la protection des intérêts nationaux qui relèvent des attributions fondamentales des États, le mode de scrutin au Conseil devrait être modifié. À cet effet, nous faisons trois recommandations :

Premièrement, **si le vote à la majorité qualifiée est étendu à d'autres domaines d'intervention, il conviendrait de prévoir un « filet de sécurité pour la souveraineté »**. Celui-ci pourrait s'inspirer de l'article 31, paragraphe 2 du TUE¹⁰ qui autorise les États membres à faire valoir leurs intérêts nationaux vitaux dans les quelques rares décisions de la PESC qui peuvent déjà être adoptées à la majorité qualifiée. Dans les nouveaux domaines relevant du vote à la majorité qualifiée, si un État membre considère que ses intérêts nationaux vitaux sont en jeu, il peut faire une déclaration officielle et demander le renvoi de la question devant le Conseil européen pour trouver un accord au plus haut niveau politique par consensus. À l'article 31, paragraphe 2 du TUE, la décision de renvoyer la question devant le Conseil européen est prise à la majorité qualifiée par le Conseil. Nous considérons que cela constitue une solution équilibrée entre le fait de donner aux États membres la possibilité de faire valoir leurs préoccupations et leurs intérêts nationaux vitaux et l'objectif de trouver un consensus politique et d'accroître la capacité d'action de l'UE. Ce filet de sécurité pourrait être prévu aussi bien pour le renvoi limité à un vote à la majorité qualifiée dans le cadre d'une décision *passerelle* que comme instrument général s'inscrivant dans un renvoi plus large à un vote à la majorité qualifiée en vue de l'élargissement.

Deuxièmement, si elle s'inscrit dans le cadre d'une modification plus large du traité, **la répartition des droits de vote à la majorité qualifiée doit être rééquilibrée**. Les petits et moyens États membres craignent la domination des plus grands qui sont plus à même d'organiser des minorités de blocage. La part des États membres et de la population qu'ils représentent doit donc être ajustée. Ainsi, le système actuel de 55 % des États membres représentant 65 % de la population de l'UE pourrait passer à 60 % des États membres représentant 60 % de la population. Concernant les décisions portant sur les questions les plus vitales pour la souveraineté, une « super-majorité », l'unanimité moins un, pourrait être introduite. Celle-ci devrait être négociée dans le cadre d'une modification du traité prévoyant que les décisions qui doivent actuellement être prises à l'unanimité sont si sensibles pour la souveraineté qu'elles relèveront désormais de l'unanimité moins un. Elle n'est pas applicable

¹⁰ Article 31, paragraphe 2, TUE : *Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le haut représentant recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.*

aux décisions d'ordre constitutionnel, qui doivent continuer de relever de l'unanimité ordinaire (cf. ci-dessus).

Troisièmement, les États membres devraient avoir la possibilité de **bénéficier d'une exemption dans les domaines soumis désormais à la majorité qualifiée, et potentiellement à la procédure législative ordinaire**. Ce ne serait possible qu'en passant par une révision du traité et non en utilisant la *clause passerelle*. Cette approche s'apparente au modèle appliqué au Royaume-Uni dans le Traité de Lisbonne. Dans le cadre du transfert des questions de justice et d'affaires intérieures à la procédure législative ordinaire, le Royaume-Uni avait obtenu un protocole lui permettant de ne pas participer aux décisions dans ces domaines après une période d'examen de cinq ans. En revanche, contrairement au cas du Royaume-Uni, les nouvelles exemption devraient être limitées à un bloc de mesures, et non à des mesures individuelles, car cela entraînerait une Europe à la carte très fragmentée. Le recours à l'abstention constructive pour les décisions PESC ne se substituerait pas à cette disposition, cette forme d'abstention étant purement volontaire et ne prenant pas en compte la nécessité de renforcer la capacité d'action de l'UE.

3. La démocratie à l'échelle de l'UE

La légitimité démocratique du processus de décision au sein de l'UE est essentielle, d'autant plus que la politique européenne est de plus en plus controversée. L'UE a pris des mesures importantes pour renforcer cette légitimité, notamment en introduisant les élections directes au Parlement européen et en accroissant progressivement ses attributions. Le rôle accru des parlements nationaux et des instruments de participation tend également vers cet objectif, avec récemment la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui a été l'exercice transnational de participation le plus grand jamais organisé.

Pourtant, la question du caractère démocratique de l'UE reste au cœur du débat. Nous suggérons quatre séries de mesures pour améliorer la légitimité démocratique sans changer le système politique de l'UE ou les relations et l'équilibre entre ses institutions.

➤ **Harmonisation des lois électorales de l'UE**

Même si l'UE n'est pas une démocratie parlementaire à part entière, son parlement s'est vu attribuer des pouvoirs accrus pour rendre l'UE plus démocratique et lui permettre d'étendre ses compétences. L'évolution de l'intégration européenne a renforcé la mobilisation des électeurs, mais les élections européennes restent en grande partie axées sur des questions nationales et ont une faible visibilité. Juridiquement parlant, il y a 27 élections nationales et le cadre électoral commun est un ensemble très restreint de règles harmonisées, malgré les efforts constants déployés par le Parlement européen. Les propositions qui sont actuellement sur la table, à savoir les rapports Hübner-Leinen (2015) et Ruiz Devesa (2022), ne seront ni approuvées ni ratifiées avant les élections de 2024. De ce fait, les prochaines élections au Parlement européen se dérouleront selon le même droit électoral que les précédentes.

Il est regrettable qu'aucune nouvelle harmonisation n'ait eu lieu depuis 2002, s'agissant d'un facteur crucial pour renforcer la dimension européenne de ces élections. Il est tout aussi déplorable que nombre de partis nationaux fassent peu d'efforts pour expliquer la dimension

transnationale de ces élections. S'il est compréhensible qu'ils aient plus de chances de succès en faisant campagne sous le nom et le logo de leur propre parti, ils devraient passer à la vitesse supérieure en contribuant à la visibilité des partis politiques européens¹¹.

Recommandation

Les gouvernements et les partis nationaux des États membres devraient harmoniser les conditions dans lesquelles se déroulent les élections au Parlement européen afin de rendre visible un espace électoral transnational, au moins pour les élections de 2029. Un accord pourrait être trouvé sur ce point au cours du prochain cycle législatif. Le texte adopté en 2018 par le Conseil devrait être ratifié rapidement et nous recommandons au Conseil d'examiner les propositions du Parlement européen de 2022 en tenant compte des arguments mentionnés ci-dessus.

➤ *Désignation du président de la Commission*

Les principaux partis européens et de nombreux députés européens ont soutenu qu'une procédure de désignation de candidats de tête renforcerait la démocratie au sein de l'UE¹². Il faut s'attendre à ce que plusieurs partis européens désignent à nouveau leurs têtes de liste pour les élections de 2024, et certains ont déjà entamé le processus. Les partisans de l'approche du candidat de tête soutiennent que donner aux électeurs le choix de la personne qui dirigera l'exécutif et du programme d'action pour le mandat à venir renforce les enjeux des élections au Parlement européen et accroît la responsabilité électorale de la Commission. Mais cela est difficile à mesurer dans les faits.

Nous estimons que la priorité absolue pour 2024 est d'éviter une nouvelle bataille d'influence désastreuse entre le Parlement européen et le Conseil européen, qui nuirait à la légitimité démocratique de l'UE. L'article 17, paragraphe 7 du TUE laisse une marge d'interprétation trop importante et crée des tensions entre les deux institutions. Le lancement du système de candidat de tête en 2014 et son demi-échec en 2019 ont entraîné un cafouillage post-électoral.

La procédure de désignation du président de la Commission doit prendre en compte les spécificités du cadre institutionnel unique de l'UE dont celle-ci tire sa légitimité d'une part des gouvernements des États membres (représentés au sein du Conseil européen) et d'autre part des citoyens européens (représentés par les députés européens). Ni l'imposition de son candidat par le Conseil européen, ni un système dans le cadre duquel les partis européens représentés au Parlement européen se contenteraient de désigner leur candidat indépendamment du Conseil européen ne serait une option adaptée.

¹¹ Des listes transnationales seraient susceptibles de renforcer la dimension européenne des élections au Parlement européen et leur introduction avait été soutenue dans une note blanche franco-allemande en 2019. S'agissant toutefois d'une question particulièrement controversée au Conseil, qui a bloqué la négociation sur d'autres dossiers, les listes transnationales ne figurent pas dans nos recommandations. Cette idée pourrait être réexaminée en cas de changement du contexte politique.

¹² Nous parlons volontairement de « candidat de tête » plutôt que de « Spitzenkandidat », terme compris uniquement par les personnes parlant l'allemand et qui, de surcroît, rappelle les tentatives infructueuses de 2014 et 2019 et conforte donc la perception négative de ce principe.

Recommandations

Par conséquent, nous ne recommandons pas d'institutionnaliser le système du candidat de tête comme le souhaite le Parlement européen. Le Conseil européen et le Parlement européen doivent trouver un accord avant les prochaines élections européennes sur la manière de désigner le président de la Commission en évitant tout conflit entre les institutions. Dans l'idéal, cela impliquerait de **conclure un accord interinstitutionnel contraignant d'ici à la fin de 2023**. Un accord politique au plus haut niveau entre le président du Conseil européen, la présidence semestrielle du Conseil, le président du Parlement européen et les chefs des principaux partis politiques européens serait la deuxième option.

Nous voyons trois options possibles :

- 1. Le Parlement européen nouvellement élu soutient clairement un candidat (comme en 2014).** Les groupes politiques représentant la majorité des députés européens déterminent quelle famille politique a gagné et soutiennent sa tête de liste. Le Conseil européen doit alors étudier cette « proposition » car le Parlement européen pourrait voter contre tout autre candidat, créant ainsi une profonde crise institutionnelle. Le Conseil européen ne devrait désigner un autre candidat qu'en cas d'obstacle majeur, par exemple si le candidat du Parlement européen ne remplit pas les conditions de probité, de compétence ou d'expérience, ou si sa désignation va à l'encontre du principe d'équilibre entre les États membres en termes d'accès à des postes de direction. Dans ce cas, le Conseil européen, représenté par son Président, devrait ouvrir un dialogue formel avec les chefs des principaux partis politiques européens pour trouver un accord.
- 2. Le Parlement européen est divisé sur le choix du candidat.** Plusieurs groupes politiques revendiquent la victoire aux élections, seuls ou en coalition, et soutiennent des candidats différents. Le Conseil européen devrait alors proposer à l'un des candidats d'essayer d'obtenir le soutien des partis et groupes politiques européens. Si cette personne réussit à trouver une coalition dotée d'une majorité claire, elle est officiellement désignée. Dans le cas contraire, la chance de trouver une majorité est offerte à un autre candidat. Comme dans le scénario 1, le Conseil européen pourrait arguer qu'il existe des problèmes importants avec les candidats envisagés puis échanger avec les chefs des principaux partis politiques européens pour trouver un accord. Il en irait de même si aucun candidat ne parvenait à trouver une majorité.
- 3. La situation n'est pas claire du côté du Parlement européen.** Le Conseil européen a alors davantage de marge de manœuvre pour déterminer quelle famille politique a « gagné » les élections et qui désigner. Cependant, pour s'assurer que le candidat obtiendra la majorité au Parlement européen, le Conseil européen conduit des échanges avec les représentants des partis européens.

Les éventuelles négociations entre le Conseil européen et les responsables des principaux partis européens après les élections au Parlement européen peuvent éventuellement comprendre des négociations sur les autres postes de direction. Toutefois, pour garantir l'indépendance institutionnelle, nous ne recommandons pas de mettre les postes de président de la Banque centrale européenne (BCE) ou de président du Parlement européen dans la balance.

➤ **Démocratie participative**

Au-delà du renforcement de la démocratie représentative au sein de l'UE, des instruments de participation ont été élaborés pour répondre à la problématique du déficit démocratique. Aujourd'hui, les instruments à la disposition de l'UE sont plus nombreux que dans bien des États membres. Il s'agit par exemple des initiatives citoyennes européennes, des pétitions au Parlement européen, des dialogues citoyens, des consultations publiques et des plaintes déposées auprès du Médiateur européen. Plus récemment, la Conférence sur l'avenir de l'Europe (2021-2022) a été le plus grand exercice de participation transnationale jamais organisé.

Si nous reconnaissons que ces instruments de participation sont essentiels, ils ne sont pas toujours mobilisés de manière efficace. Ils sont peu connus du grand public et utilisés principalement par des acteurs déjà très actifs dans les affaires de l'UE. En outre, dans leur majorité, ils ne sont pas liés directement aux processus de décision ordinaires de l'UE et la volonté politique de prendre en compte leurs résultats et d'en tirer des conséquences pour l'action de l'UE fait défaut. La Conférence sur l'avenir de l'Europe a été éclipsée par les rivalités institutionnelles et ses conclusions n'ont pas bouleversé le programme de l'UE. Les panels de citoyens ultérieurs organisés par la Commission sont une véritable innovation dans le système politique européen, mais ils ne suscitent pas beaucoup d'intérêt. Comme pour tous les autres instruments de participation, il semble que la Commission utilise ces panels pour confirmer ce qu'elle avait déjà prévu, plutôt que pour susciter des idées innovantes.

Nous considérons donc l'interface entre participation et représentation comme l'un des enjeux les plus importants aujourd'hui pour nos démocraties : les citoyens doivent pouvoir participer plus activement à la vie démocratique à tous les niveaux. Les technologies émergentes telles que l'intelligence artificielle créeront de nouvelles opportunités d'échanges multilingues pan-européens entre les citoyens européens.

Recommandations

Les instruments de participation existants doivent être intégrés plus étroitement au processus de décision de l'UE. Nous recommandons de les renforcer, en particulier les panels de citoyens, plutôt que d'en créer de nouveaux, et d'utiliser efficacement les outils numériques. Il convient notamment d'améliorer le dispositif des initiatives citoyennes européennes et de mieux faire connaître aux citoyens européens ce qu'ils peuvent en attendre, ce qui ne sera possible que si la Commission prend en compte leurs résultats de manière plus transparente. Il en va de même pour les panels de citoyens à l'échelle de l'UE.

Les panels de citoyens devraient être institutionnalisés et bénéficier d'une forte visibilité pour accompagner réellement les grandes décisions, par exemple la réorientation des politiques actuelles, la réforme des traités ou l'élargissement. Un accord interinstitutionnel pourrait permettre que les institutions de l'UE s'engagent plus fermement à tenir compte des résultats. Des panels pourraient être organisés régulièrement, tous les ans par exemple, au moment du discours du président de la Commission sur l'état de l'Union, concernant les points-clés à l'ordre du jour, ainsi que d'autres sujets retenus par les citoyens. Les présidences tournantes du Conseil pourraient organiser des panels concernant leurs priorités, ce qui renforcerait leur ouverture au public. Mais pour que cela ait un sens, il faut que les panels produisent un effet tangible sur l'action de l'UE.

Les instruments de participation devraient servir à préparer l'élargissement. Inviter des citoyens, des parlementaires, des représentants d'organisations de la société civile, de mouvements de jeunes et de syndicats de pays candidats aux côtés de leurs homologues de l'UE permettrait d'exposer leurs avis, et favoriserait la compréhension mutuelle et un sentiment d'appartenance avant même l'adhésion officielle.

➤ ***Probité, transparence et lutte contre la corruption***

Garantir la probité et la transparence et lutter contre la corruption dans les institutions européennes et dans la mise en œuvre des politiques de l'UE au sein de celle-ci et dans son voisinage est fondamental à trois égards.

Premièrement, pour accroître la légitimité : dans la plupart des pays, les institutions de l'UE ne bénéficient pas du même niveau de soutien des citoyens que les institutions nationales qui jouissent souvent d'un fort sentiment national et d'une histoire propre. Dans un contexte politique difficile, fortement influencé par les discours populistes et les remises en cause de la démocratie représentative, l'acceptation des décisions de l'UE peut s'en ressentir si celles-ci ne sont pas considérées comme promouvant et protégeant l'intérêt général européen.

Deuxièmement, concernant l'indépendance : les institutions de l'UE doivent être protégées de l'influence et des pressions des États tiers, du secteur privé et d'autres groupes de pression. De nouvelles formes d'intervention hybride, notamment l'utilisation stratégique de la corruption, visent à saper les institutions et les processus démocratiques, ainsi que la transformation démocratique. Cela vaut tout particulièrement du point de vue de la sécurité et de la résilience démocratique, et à propos de l'élargissement de l'UE.

Troisièmement, pour améliorer sa crédibilité : les institutions européennes et leurs représentants doivent être exemplaires s'ils veulent avoir suffisamment de crédibilité pour faire respecter les principes et valeurs de l'UE dans les États membres et pour que les pays candidats fassent les efforts nécessaires pour lutter contre la corruption et renforcer l'État de droit. Cela est également crucial si l'UE veut continuer à défendre dans le monde l'État de droit, un ordre international fondé sur des règles de droit et les principes inscrits dans la Charte des Nations Unies.

Recommandations

Les institutions de l'UE n'ont pas jusqu'à présent mis en œuvre des mesures suffisamment ambitieuses pour garantir la probité, la transparence et la bonne gouvernance de leurs actions. Nous recommandons la **création d'un nouvel office de la transparence et de la probité chargé de superviser les activités de tous les acteurs travaillant dans ou pour les institutions de l'UE**. Des mesures pourraient être prises dans le cadre de la procédure législative ordinaire sur le fondement de l'article 15 du TFUE (bonne gouvernance et participation de la société civile) et de l'article 298 du TFUE (bonne administration). Pour autant, une réforme ambitieuse nécessiterait un accord à l'unanimité sur le fondement de l'article 352 du TFUE (pouvoirs subsidiaires). Pour permettre au nouvel office de la transparence et de la probité de saisir la CJUE, ce serait encore mieux d'inclure des dispositions nouvelles dans le traité et d'en faire une institution de l'UE à part entière.

Quoi qu'il en soit, ce nouvel office devrait être indépendant des institutions de l'UE et ne pas être composé de « délégués » issus de celles-ci, mais d'experts indépendants choisis dans

les universités, les organisations de la société civile et d'autres entités semblables au niveau national. A défaut, il serait enclin, de même que les organes existants au sein de la Commission et du Parlement européen, à ne pas ou peu sanctionner les infractions ni à exercer de contrainte sur les acteurs de l'UE, que ce soit pendant ou après leur mandat, notamment en cas de pantoufflage. Pour que son action soit efficace et dissuasive, le nouvel office devrait disposer de ressources humaines, budgétaires et juridiques suffisantes et de compétences importantes en matière de contrôle, d'enquête et de sanctions. Son rôle ne devrait pas se limiter à l'examen d'infractions ou de plaintes. Il devrait avoir la capacité d'analyser le comportement d'acteurs et de définir des mesures volontaristes de probité et de transparence. Il devrait par exemple être autorisé à vérifier l'évolution du patrimoine des acteurs de l'UE dans le temps.

La centralisation des compétences concernant la bonne gouvernance des institutions de l'UE au sein du nouvel office aurait trois avantages. Premièrement, elle permettrait une application uniforme et cohérente des règles des différents acteurs et institutions de l'UE, ce qui n'est pas le cas actuellement. Deuxièmement, elle manifesterait clairement la volonté de l'UE d'être exemplaire dans ce domaine. Troisièmement, ce nouvel office aurait les moyens de promouvoir activement la transparence et la probité, sans attendre des plaintes ou des allégations de mauvaise conduite, ce qui est souvent le cas avec les organes existants.

4. Compétences et attributions

Les compétences et attributions de l'UE se sont élargies depuis 1957 pour couvrir désormais un large éventail de domaines d'intervention allant au-delà des domaines d'intégration initiaux. L'UE est régulièrement critiquée pour en faire trop ou mépriser le principe de subsidiarité, mais sans aucun fondement juridique.

Aucune étude de la répartition des compétences de l'UE, la plus globale étant celle menée de 2012 à 2014 par le gouvernement britannique dans le contexte du Brexit¹³, n'a réussi à mettre en évidence le fait que l'Europe usurpe des attributions au-delà de celles qui lui sont conférées par les traités. Nous notons également que les dispositions et mécanismes en vigueur pour mettre en œuvre le principe de subsidiarité fonctionnent plutôt bien, ce qui explique l'absence d'affaires portées devant la CJUE. Pour autant, nous n'excluons pas par principe le retour au niveau national de compétences exercées actuellement par l'UE si celles-ci peuvent être mieux gérées au niveau national ou infra-national, avec des effets positifs sur la légitimité, l'efficacité et la qualité des décisions prises. Nous sommes également ouverts à l'élargissement des compétences de l'UE pour les mêmes raisons¹⁴.

Lors des crises consécutives qu'elle a subies depuis une vingtaine d'années, l'UE a réussi à utiliser le cadre de compétence existant pour faire face aux urgences et à des situations entièrement nouvelles. Or, même les dispositions telles que l'article 114 du TFUE (base

¹³ Voir UK Government Services, [‘Review of the balance of competencies’](#), 2012-24.

¹⁴ Le mandat du présent rapport ne prévoit pas que nous indiquions dans quels domaines l'UE devrait intervenir ou non à l'avenir. Nous nous sommes concentrés sur des aspects qu'il serait utile de consolider dans le cadre d'une prochaine révision des traités. D'autres études, par exemple sur la fourniture de biens publics au sein de l'UE, offrent une évaluation plus concrète des domaines d'intervention.

juridique générale de l'harmonisation législative), l'article 122 du TFUE (base juridique des mesures d'urgence) ou l'article 352 du TFUE (base juridique de réserve pour des mesures compatibles avec les objectifs visés par les traités), suffisamment générales pour faire face aux situations imprévues, ont leurs limites.

Recommandations

Il est certes utile de clarifier certaines dispositions relatives aux compétences et attributions, mais cela ne suffit pas à justifier une révision formelle en profondeur des traités. Toutefois, si l'UE décide de modifier le traité pour d'autres raisons, **les leçons tirées des différentes crises devraient se refléter dans la définition des compétences** : clarifier la base juridique de la BCE dans le cadre de l'union bancaire, renforcer les compétences sanitaires de l'UE, intégrer des instruments de réaction aux crises qui, pour des raisons de calendrier ou des considérations politiques, ont été créés en dehors du cadre formel des traités (Mécanisme européen de stabilité par exemple).

En outre, **l'UE devrait renforcer les dispositions sur la manière de gérer les événements imprévus en redéfinissant les compétences, et en associant le Parlement européen**. Les domaines les plus susceptibles d'être touchés par une crise ayant des effets transnationaux (finance, santé, sécurité, climat, environnement) devraient être réexaminés pour déterminer si la base juridique des traités suffit pour prendre des mesures d'urgence. En effet, la réaction face aux crises ne devrait pas porter atteinte au droit de l'UE (marché unique et ses quatre libertés par exemple) ou à la démocratie. Cependant, le transfert de compétences à l'UE nécessiterait une modification officielle des traités. Dans ce cas, l'article 122 du TFUE devrait être modifié pour inclure le Parlement européen dans le processus de décision visant à faire face à une situation d'urgence ou de crise.

Presque aussi ancien que le débat sur les compétences et attributions de l'UE est celui sur qui arbitre en dernier recours sur la portée et les limites des attributions de l'UE. La CJUE est le tribunal qui statue sur les attributions, mais son autorité a été remise en question pour diverses raisons, la plus triviale étant le mécontentement à l'égard d'une décision prise ou anticipée. La création d'un forum de dialogue judiciaire entre les tribunaux des différents niveaux, qui n'aurait pas le pouvoir de prendre des décisions juridiquement contraignantes, pourrait répondre à la préoccupation des institutions qui se plaignent de ne pas être entendues, sans remettre en cause l'autorité de la CJUE. Nous recommandons **la création d'une chambre commune des cours et tribunaux suprêmes de l'UE** qui structurerait le dialogue entre les tribunaux européens et ceux des États membres. Cela placerait les nombreux contacts informels existant entre les tribunaux dans un cadre plus officiel, non doté du pouvoir de prendre des décisions mais permettant de renforcer la confiance mutuelle, de cultiver une perspective européenne commune et de garantir davantage de transparence.

5. Les ressources de l'UE

La réforme des politiques de l'UE, et donc de la répartition des financements, est l'un des enjeux politiques internes les plus importants pour l'UE. L'élargissement rendra cette question encore plus cruciale. L'examen des effets de l'élargissement ainsi que des réformes dans la gouvernance et les attributions sur le budget de l'UE s'impose donc. Ces évolutions pèseront

encore plus sur l'UE concernant la stabilité financière, la santé, l'énergie et la décarbonation, le numérique et la recherche, la défense et la sécurité, qui nécessitent de nouvelles dépenses de l'UE. Pour doter l'UE des moyens financiers de réagir rapidement et fondamentalement aux mutations économiques, il faut modifier en profondeur sa gouvernance ainsi que le processus de négociation du budget de l'UE et le cadre financier pluriannuel.

Recommandations

Tout d'abord, **le budget de l'UE doit, au cours de la prochaine période budgétaire, croître en termes nominaux ainsi qu'en pourcentage du PIB.** L'examen à mi-parcours actuel a déjà révélé dans quelle mesure le budget 2021-2027 était extrêmement contraint, rendant nécessaires des contributions supplémentaires des États membres. La perspective de l'élargissement et la reconstruction de l'Ukraine, ainsi que les 600 milliards d'euros nécessaires chaque année pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de l'UE, appellent à une augmentation substantielle du budget de l'UE. En outre, la dette résultant de l'instrument de l'Union européenne pour la relance devra être remboursée progressivement à partir de 2027. Il est préférable de débattre rapidement et en toute transparence d'un cadre financier pluriannuel élargi, avant que des déficits budgétaires apparaissent.

La Commission a proposé la création de nouvelles ressources propres statistiques qui augmenteraient les recettes sans exiger une harmonisation fiscale. Si cela est efficace dans le principe, nous croyons que **l'UE devrait créer véritablement de nouvelles ressources propres pour le budget de l'UE qui limiteraient l'optimisation et l'évasion fiscales, ainsi que la concurrence fiscale au sein de l'UE.** Une coopération renforcée, voire une plus petite coalition de pays volontaires, pourrait permettre d'y parvenir. En l'absence de tels progrès, l'UE sera confrontée au « couperet budgétaire » qui entraînera soit de nouvelles contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres, soit une forte réduction des dépenses de l'UE.

Nous croyons aussi que les négociations sur le budget de l'UE sont entachées par la logique du « juste retour » qui sera de plus en plus difficile à gérer, étant donné que le budget finance un nombre croissant de biens publics européens. Cela rend nécessaire **une profonde réforme des modalités d'adoption du budget de l'UE, dont les dépenses devraient être décidées par un vote à la majorité qualifiée.** La décision relative aux ressources propres ou au transfert de compétences fiscales à l'UE serait toujours prise à l'unanimité. En l'absence de passage généralisé au vote à la majorité qualifiée, **davantage de coopération renforcée et d'autres formes de coopération entre de petits groupes d'États membres devraient être mises en place pour décider de financer ensemble des politiques.** Cela simplifierait la négociation budgétaire et offrirait à l'UE la flexibilité dont elle a besoin pour permettre une intégration accrue des « coalitions de volontaires ».

Le processus d'élargissement, des besoins accrus en matière de sécurité et de défense, ainsi que la transition énergétique et climatique, devraient avoir d'importantes répercussions sur le budget de l'UE. Il est essentiel que cela ne se fasse pas au détriment de véritables politiques européennes et des biens publics, notamment les objectifs de l'UE en matière de climat et d'environnement. Nous recommandons d'**instaurer un examen approfondi des dépenses afin de les réduire dans certains domaines et de les accroître dans d'autres.** Nous recommandons également de **tirer les leçons de l'expérience positive de l'instrument de**

l'Union européenne pour la relance (NextGenerationEU) en permettant à l'UE à l'avenir d'émettre des obligations communes.

La mise en place d'un budget opérationnel de l'UE avec de petits groupes d'États membres dans certains domaines permettrait également d'intégrer les accords de financement intergouvernementaux dans le budget de l'UE. Ces accords devraient s'inscrire dans le droit communautaire et être placés sous le contrôle du Parlement européen afin de centraliser et d'améliorer la puissance financière de l'UE. Un nouveau « paquet » regroupant l'intégration du Mécanisme européen de stabilité et le Fonds de résolution unique devrait faire partie intégrante du prochain cadre financier pluriannuel.

Enfin, **chaque cycle institutionnel devrait fixer un nouveau cadre financier pluriannuel en fonction de son programme d'action stratégique et de son mandat populaire.** Par conséquent, la Commission devrait, dans les six premiers mois de son mandat, proposer un cadre financier pluriannuel quinquennal, approuvé ensuite par le Conseil, le Conseil européen et le nouveau Parlement européen. En outre, réduire la durée du cadre financier pluriannuel renforcerait la flexibilité, qu'il s'agisse de réaffecter les dépenses annuelles ou de redéfinir les priorités à long terme.

III. Comment avancer : approfondir et élargir l'UE

1. Les différentes options pour modifier les traités

La plupart des recommandations formulées ci-dessus (dont l'annexe 2 donne un récapitulatif), telles qu'un renforcement du dispositif de protection de l'État de droit par le biais de la conditionnalité en matière budgétaire ou l'extension à de nouveaux domaines du vote à la majorité qualifiée au moyen de la clause passerelle, ne nécessitent aucune modification des traités.

Les traités comportent de nombreuses dispositions qui évitent d'avoir à les modifier ; citons ainsi les clauses passerelles, les pouvoirs en cas d'urgence et le recours à la coopération renforcée ou à l'article 352 du TFUE. Sur le plan politique, il est plus facile de recourir à ces instruments que de devoir s'assurer la « double unanimité », autrement dit obtenir à la fois un accord au Conseil européen sur les modifications effectuées et la ratification d'un nouveau traité par tous les États membres, avec tous les risques et retards que suppose une telle procédure à l'échelon national.

Parmi les réformes utiles envisageables sans modifier les traités figurent le remplacement du vote à l'unanimité par le vote à la majorité qualifiée, l'octroi de davantage de compétences au Parlement, voire l'extension des domaines d'intervention de l'Union. L'article 352 du TFUE constitue une base juridique permettant de décider si l'UE doit intervenir, dans le cadre des principes définis par les Traités, pour atteindre un des objectifs fixés par ces derniers et si ceux-ci ne prévoient pas les attributions requises. Les États membres devraient se mettre d'accord, avant les élections européennes de 2024, sur la marche à suivre pour mener à bien une telle réforme ne nécessitant pas la révision des traités.

Toutefois, pour des raisons de légitimité démocratique, de transparence, de cohérence et d'ambition en termes de changement, nous recommandons d'opter pour la voie plus ardue de la révision des traités, laquelle peut prendre plusieurs formes. L'option standard est la procédure de révision ordinaire, qui nécessite habituellement de convoquer une Convention (option n° 1). Cependant, l'expérience de la dernière Convention (2002-2003) et les précédents en matière de révision de traités nous montrant que des obstacles politiques imprévus sont probables, nous avons examiné d'autres possibilités et solutions de repli (options n°s 2 à 6 ; voir également l'annexe 3). Le choix de l'option la plus appropriée est éminemment politique et devra être mûrement réfléchi.

Recommandation

Nous suggérons d'adopter les modifications proposées dans le respect de la **procédure exposée à l'article 48, paragraphe 1, du TUE**, qui constitue le mode opératoire par défaut pour la révision des traités (convocation d'une Convention, puis d'une conférence intergouvernementale (option n° 1)), ce qui formerait la suite logique de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Cette procédure pourrait rendre la révision des traités plus légitime, surtout si elle impliquait des représentants des pays candidats. La perspective d'une

Convention pourrait également avoir un effet de mobilisation et de légitimation pour les élections de 2024, puisque les partis politiques pourraient faire campagne sur les modifications souhaitées. Les États membres, qui sont les « maîtres des traités », garderaient la main sur le contenu des modifications puisqu'ils en décideraient lors d'une conférence intergouvernementale qui se tiendrait après la Convention.

En l'absence d'accord sur l'organisation d'une Convention, il est possible de recourir à la procédure de révision simplifiée (option n° 2). En vertu de l'article 48, paragraphe 3, du TUE, le Conseil européen peut décider (par un vote à la majorité simple et après consultation du Parlement européen) que la portée des modifications souhaitées ne justifie pas de tenir une Convention. Cette décision peut toutefois être remise en cause, sinon devant la Cour de justice de l'UE, au moins devant des tribunaux nationaux, créant le risque que les modifications apportées au traité ne soient pas ratifiées. En outre, rien ne garantit que le Parlement européen donnerait son accord, sachant qu'il a voté le 9 juin 2022 en faveur de l'organisation d'une Convention. En fin de compte, la révision « simplifiée » ne dispense pas de l'obligation de « double unanimité », et elle crée un risque encore accru d'impasse, comme on l'a vu avec le traité de Nice (2000).

➤ *Autres approches envisageables : une révision des traités passant par un ou plusieurs traités d'adhésion.*

La **réforme de l'UE pourrait être formellement liée aux traités d'adhésion** qui modifient les traités fondateurs (option n° 3). L'article 49 du TUE précise qu'il s'agit d'une procédure spéciale de révision des traités. Une telle approche rationaliserait le processus de révision en le liant officiellement au (prochain) traité d'adhésion, permettant ainsi une « négociation groupée » au Conseil entre les partisans du l'approfondissement et ceux de l'élargissement. Les parlements nationaux ou les citoyens n'auraient à voter qu'une seule fois, par un référendum, pour les deux opérations (révision et adhésion(s)), ce qui faciliterait l'entrée en vigueur des modifications. Sachant que tout élargissement exige au moins une adaptation officielle des traités, lier la réforme de l'UE à l'élargissement et à une modification des traités constitue une option plausible.

Toutefois, pour reprendre les termes de l'article susmentionné, la possibilité de réviser les traités est, en principe, limitée aux « adaptations que cette admission entraîne ». Tout élément concourant au maintien ou à l'amélioration du fonctionnement de l'UE après un élargissement pourrait s'inscrire dans un traité d'adhésion, mais cette approche peut présenter certaines limites. Premièrement, certaines propositions de réformes ne présentent pas de liens évidents avec une adhésion ; ainsi, une extension des compétences de l'UE, par exemple en santé publique, ne présenterait *a priori* aucun lien logique, à moins que ce domaine ne concerne tout particulièrement le candidat en question.

Lier la réforme de l'UE aux traités d'adhésion pose un problème en termes de calendrier, puisqu'il la subordonne à la vitesse d'avancement des adhésions et donc aux progrès des pays candidats. En outre, s'il ne s'agit pas d'une adhésion « en bloc », les modifications devraient être intégrées au premier des traités d'adhésion, et la participation aux débats des autres pays candidats s'en trouverait compliquée. Enfin, la légitimité démocratique de cette solution est contestable car le Parlement européen ne participerait pas pleinement à la négociation du traité d'adhésion.

Les problèmes susmentionnés pourraient être réglés au moyen d'une **approche échelonnée** (option n° 4). Dans un premier temps, les États membres rédigeraient un projet de « traité-cadre d'élargissement et de réforme », qui contiendrait les modifications jugées nécessaires au fonctionnement de l'UE à l'avenir. Ce traité pourrait être négocié dans l'optique d'une adhésion, mais dissocié des traités d'adhésion en tant que tels, qui resteraient négociés par la Commission. Ainsi, il ne serait pas nécessaire que tous les pays candidats adhèrent en même temps, avec un même traité d'adhésion qui viendrait également modifier les traités de l'UE. Les dispositions institutionnelles de ce traité-cadre pourraient dépendre du nombre d'États membres adoptant les changements, et la réforme serait ainsi en place avant l'adhésion du premier des pays candidats. Encore une fois, cette option n° 4 pourrait poser un problème de transparence démocratique puisque le Parlement ne participerait pas aux négociations d'adhésion.

Cela nous amène à l'option n° 5, à savoir **la participation d'une Convention à une réforme fondée sur les dispositions de l'article 49 du TUE** (traité d'élargissement). Si cette possibilité n'est pas mentionnée explicitement, elle n'est pas exclue non plus. Il serait ainsi possible de charger une Convention de rédiger le projet de « traité-cadre d'élargissement et de réforme » mentionné plus haut. Contrairement à l'option n° 1, il existerait ici un lien avec la procédure d'adhésion, ce qui signifie qu'aucune adhésion ne pourrait entrer en vigueur si une réforme n'a pas d'abord eu lieu, ce qui faciliterait l'intégration des pays candidats au processus.

✎ *Solution de repli : une révision passant par un traité complémentaire (coalition des volontaires)*

Quelle que soit la procédure choisie (révision ordinaire ou liée aux traités d'adhésion), l'entrée en vigueur des modifications des traités est soumise à la règle de la « double unanimité ». Il existe plusieurs manières de sortir de l'impasse due au refus ou à l'incapacité d'un État membre à signer ou à ratifier le traité de révision, voire simplement à lancer la procédure de révision ordinaire, telles que la négociation d'exemptions ou la décision d'un État membre de se retirer, parallèlement à la négociation d'un traité lui accordant un statut spécial au sein de l'UE. Tout cela nécessite l'accord du ou des États membres opposés à la réforme.

Toutefois, une solution existe même si aucun accord n'est trouvé pour sortir de l'impasse (option n° 6) : **elle consiste à négocier un traité modificatif complémentaire (tel que le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité) entre les États membres désireux d'avancer**. Cette possibilité serait envisageable en cas d'échec de la Convention ou d'impossibilité de faire ratifier les modifications dans le contexte de la procédure de révision ordinaire des traités (options n^{os} 1 et 2), ou si aucun consensus n'est trouvé sur un traité-cadre d'élargissement et de réforme (options n^{os} 4 et 5). Tout travail préparatoire éventuel pourrait encore servir de base de révision par le biais d'un traité complémentaire conclu entre les États membres volontaires, qui viendrait enrichir le droit des traités existant, sans s'y opposer, donnerait naissance à une « coalition des volontaires » et ouvrirait la voie à davantage de différenciation au sein de l'UE.

Il serait par exemple envisageable de mettre en place le vote à la majorité qualifiée au moyen d'un traité modificatif complémentaire : les États membres pourraient se mettre d'accord pour n'exercer leur droit de veto qu'à certaines conditions, par exemple uniquement s'ils étaient au moins deux à le faire. Ce traité complémentaire modifierait les bases juridiques applicables

aux États concernés uniquement, en précisant les nouvelles règles de prise de décision, tandis que les autres conserveraient leur droit de veto individuel.

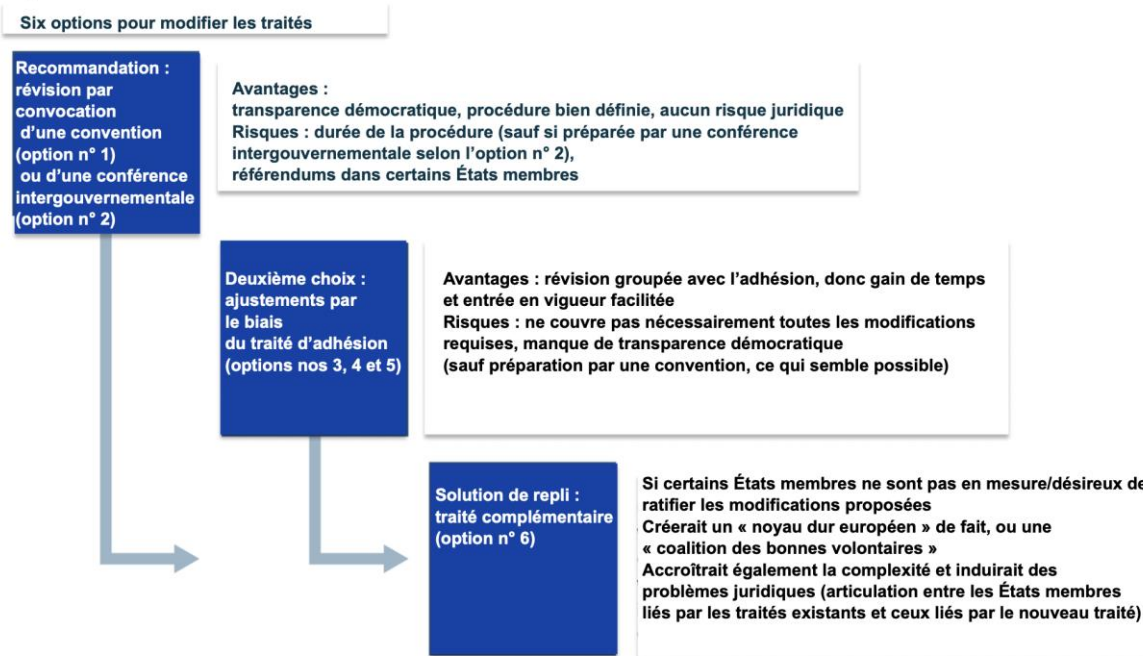
Un traité complémentaire pourrait également servir à modifier le budget communautaire. Seuls les États membres signataires de ce nouveau traité bénéficieraient des changements proposés, qui ne s'appliqueraient pas aux autres, ce qui supposerait d'élaborer deux budgets séparés : un budget général et un autre fonctionnant selon les nouvelles règles (procédure d'adoption, ressources, etc.). Concernant l'État de droit, les États membres partie à ce traité complémentaire accepteraient de se soumettre aux dispositions de l'article 7, le cas échéant, à la majorité des quatre cinquièmes.

Les politiques et les compétences de l'UE pourraient obéir à de telles règles distinctes, dans certaines limites toutefois : il n'est ainsi pas envisageable, par exemple, de réduire le nombre de commissaires.

Un traité complémentaire accroîtrait encore la complexité du système juridique communautaire, en créant de fait un « noyau dur européen », avec à la clé des problèmes d'articulation entre les obligations des États membres toujours liés par le traité de Lisbonne et ceux tenus d'observer ce nouveau traité.

Figure 2 : les six options pour modifier les traités

Figure 2



© 2023 Group of Twelve

2. La différenciation

Dans une UE comptant plus de 30 États membres, des instruments autorisant une certaine flexibilité seraient indispensables au maintien et à l'accroissement de sa capacité d'action. Bien que l'UE dispose déjà d'un large éventail d'instruments, comme les dispositions transitoires applicables après l'adhésion des nouveaux membres, les dérogations temporaires, les coopérations renforcées, la coopération structurée permanente (CSP) ou la participation conditionnelle, la différenciation induit une certaine complexité institutionnelle et normative, une espèce d'« Europe à la carte », soit précisément ce que l'approche communautaire cherchait à éviter.

En outre, la différenciation présente des limites incontestables. Au sein de l'UE, elle ne peut servir à régler des désaccords à propos de la primauté du droit communautaire ou de questions liées à l'État de droit au niveau des États membres. En effet, tout pays désirant devenir membre de l'UE doit obligatoirement respecter les principes et les valeurs inscrits à l'article 2 du TUE.

L'intégration différenciée présente une dimension à la fois interne et externe. Sur le plan interne, de nombreux instruments facilitent la tâche des États membres qui souhaiteraient renforcer l'intégration dans certains domaines, par la mise en œuvre de projets conjoints dans le cadre des institutions européennes, dans le respect des principes et valeurs fondamentaux de l'UE et de l'acquis communautaire, tandis que d'autres ne voudraient pas être impliqués. L'UE a toujours recouru à la différenciation interne, notamment par des exemptions à certaines mesures visant à renforcer l'intégration, même celles qui jouent un rôle central, comme l'adhésion à l'union monétaire.

En complément des clauses de sauvegarde, la procédure de coopération renforcée (article 20 du TUE) est un instrument essentiel, qu'il conviendrait d'étendre. Certaines recommandations formulées dans le présent rapport pourraient également être mises en œuvre de cette manière. Pour d'autres, la coopération renforcée serait insuffisante, ou bien peu susceptible de remplacer une révision des traités en bonne et due forme.

Sur le plan externe, la différenciation a permis jusqu'ici à des pays non-membres de l'UE de participer à différentes politiques, par exemple l'intégration de la Suisse, de l'Islande, de la Norvège et du Liechtenstein à l'espace Schengen. Ces trois derniers pays participent également au marché unique par le biais de l'Espace économique européen (EEE) (et de manière partielle pour la Suisse, par des traités bilatéraux), tandis qu'il existe une union douanière entre l'UE et la Türkiye.

Plus généralement, la différenciation externe porte également sur l'élargissement de l'UE et sa politique de voisinage. La Communauté politique européenne (CPE) pourrait constituer un vecteur précieux à cette fin et être développée en conséquence. La différenciation externe pourrait se révéler pertinente pour l'avenir de l'UE (élargie) si certains États membres bloquent la réforme des traités et négocient de nouvelles exemptions, voire préfèrent un statut moins avancé sur le plan de l'intégration européenne. Dans ce cas, il serait possible d'envisager un statut d'association spécial avec l'UE, voire une simple participation à la CPE.

Recommandations

✚ *Principes applicables à la différenciation au sein de l'UE*

Les États membres devraient se montrer plus disposés à recourir aux instruments de flexibilité existants. Précisons toutefois que la différenciation n'est pas sans risque pour l'intégration européenne, pour la cohérence des actions de UE et pour l'intégrité des principes qui la régissent. C'est pourquoi nous recommandons d'utiliser les instruments de flexibilité dans le respect des cinq principes ci-après :

- **Respect de l'acquis communautaire ainsi que de l'intégrité des politiques et des actions de l'UE** : la différenciation doit avoir pour but de promouvoir les objectifs de l'UE, de respecter ses principes, de protéger ses intérêts et de renforcer le processus d'intégration. Le respect du principe de l'État de droit s'applique à tous les États membres, quelle que soit la forme de leur participation. Des critères supplémentaires pourront s'appliquer en fonction du domaine d'intervention (par exemple l'espace Schengen).
- **Utilisation des institutions européennes** : la différenciation doit rester dans le cadre communautaire, en s'appuyant sur les instruments et institutions de l'UE tels que la coopération renforcée, la CSP ou même les exemptions fondées sur des traités, ou les traités complémentaires, ce qui préserve l'intégrité des institutions européennes et laisse aux États membres non participants la possibilité d'y adhérer ultérieurement.
- **Ouverture à tous les membres de l'UE** : tous les États membres devraient avoir la possibilité de participer aux domaines plus poussés de l'intégration européenne. La différenciation externe devrait être conçue de manière à ne pas influencer sur la question de l'adhésion à l'UE, la différenciation ne constituant ni une solution de rechange, ni une condition préalable, et ne créant aucun droit à une adhésion automatique.
- **Partage des pouvoirs de décision, des coûts et des bénéfices** : seuls les pays participant à une intégration plus poussée devraient disposer des pouvoirs de décision correspondants (par exemple au Conseil), et c'est entre eux que devrait s'effectuer le partage des coûts et des bénéfices, ce qui pourrait se traduire par la création de budgets spécifiques réservés aux seuls États concernés.
- **Donner aux États volontaires les moyens d'avancer** : si un État membre ayant rejoint un groupe de précurseurs constitué pour renforcer l'intégration n'est subitement plus en accord avec les objectifs de ce dernier, il ne devrait pas être en mesure d'empêcher ce groupe d'avancer et ne saurait en aucun cas limiter sa capacité d'action. Il convient d'imaginer un dispositif permettant de suspendre un État membre d'un groupe restreint dont il ne soutiendrait plus les objectifs. Bien qu'ayant quitté ce groupe restreint, cet État conserverait son statut de membre de l'UE.

✚ *Recours à la différenciation dans le cadre de la révision des traités*

Comme déjà mentionné plus haut, toute réforme des traités, de quelque type que ce soit, est susceptible d'induire une différenciation. Il s'agit d'une configuration très probable, et les exemptions constituent un moyen efficace d'éliminer les blocages. Il s'ensuit que **le ou les**

États non coopératifs ou non désireux de participer pourraient se voir proposer des exemptions à inclure dans le nouveau traité. Il ne devrait être possible d'accorder une dérogation que lorsque la révision a pour effet de renforcer l'intégration, soit en créant de nouvelles compétences, soit en étendant le vote à la majorité qualifiée. En revanche, il est exclu de déroger à l'acquis communautaire existant ou aux valeurs fondamentales de l'UE (État de droit, démocratie et droits fondamentaux). À l'avenir, l'euro devrait faire partie des éléments non négociables de l'intégration européenne.

Plus concrètement, des États membres pourraient être dispensés de participation à de nouveaux domaines de compétence de l'UE si la perspective de recours à la coopération renforcée (article 20 du TUE) n'est pas suffisante. Les États opposés à une extension du vote à la majorité qualifiée pourraient être exemptés des politiques concernées. Pour les questions budgétaires, un renforcement des capacités devrait être envisageable par le biais de la coopération renforcée, sous la forme de ressources propres, de budgets calculés en fonction des contributions des États membres et/ou de capacités d'emprunt (voir plus bas)¹⁵.

👉 *Une Europe unie dans la diversité*

Tous les États européens ne seront pas désireux (ou capables) d'adhérer à l'UE dans un avenir proche, et certains États membres actuels pourraient préférer des formes d'intégration moins poussées. **C'est pourquoi nous recommandons d'envisager l'avenir de l'intégration européenne selon quatre cercles concentriques**, dont chacun serait doté de son propre équilibre entre droits et devoirs.

1. Le cercle restreint : à l'intérieur de ce cercle, les membres de la zone euro et de l'espace Schengen participent déjà à des formes d'intégration plus poussée, avec des exemptions temporaires ou permanentes pour les pays non participants. Citons également plusieurs recours à la coopération renforcée, ainsi qu'à la CSP dans le domaine militaire. Comme nous l'avons vu plus haut, ces coalitions de volontaires pourraient être étendues à davantage de domaines (climat, énergie, fiscalité, etc.). Ce cercle restreint devrait respecter les cinq principes susmentionnés.

2. L'Union européenne : tous les États membres actuels et futurs sont liés par les mêmes objectifs politiques, doivent respecter les dispositions de l'article 2 du TUE et bénéficient des fonds de cohésion ainsi que des politiques de redistribution. Les compétences actuelles de l'UE restent au cœur de l'intégration européenne.

3. Les membres associés : un premier cercle externe pourrait permettre de rationaliser les différentes formes d'association avec les pays de l'EEE, la Suisse, voire avec le Royaume-Uni. Les membres associés ne seraient pas liés par le principe d'une « union sans cesse plus étroite » ni par une intégration plus poussée. Ils ne participeraient pas non plus à une intégration politique accrue dans d'autres domaines tels que la justice ou les affaires intérieures, ou encore la citoyenneté européenne. Ces pays seraient toutefois au moins tenus de respecter les principes et valeurs communs de l'UE, notamment la démocratie et l'État de droit, dans un espace de participation correspondant fondamentalement au marché unique.

¹⁵ Il convient de distinguer cette possibilité de l'option du traité complémentaire mentionné plus haut. En effet, le traité complémentaire s'adresse aux États membres qui souhaitent renforcer leur coopération mutuelle, les États non-coopérants n'ayant pas leur mot à dire. Or, il est question ici d'une possibilité offerte aux États membres qui ne veulent pas réformer les traités, ou qui rencontreraient des difficultés à les faire ratifier, de bénéficier d'exemptions pour permettre aux autres d'avancer.

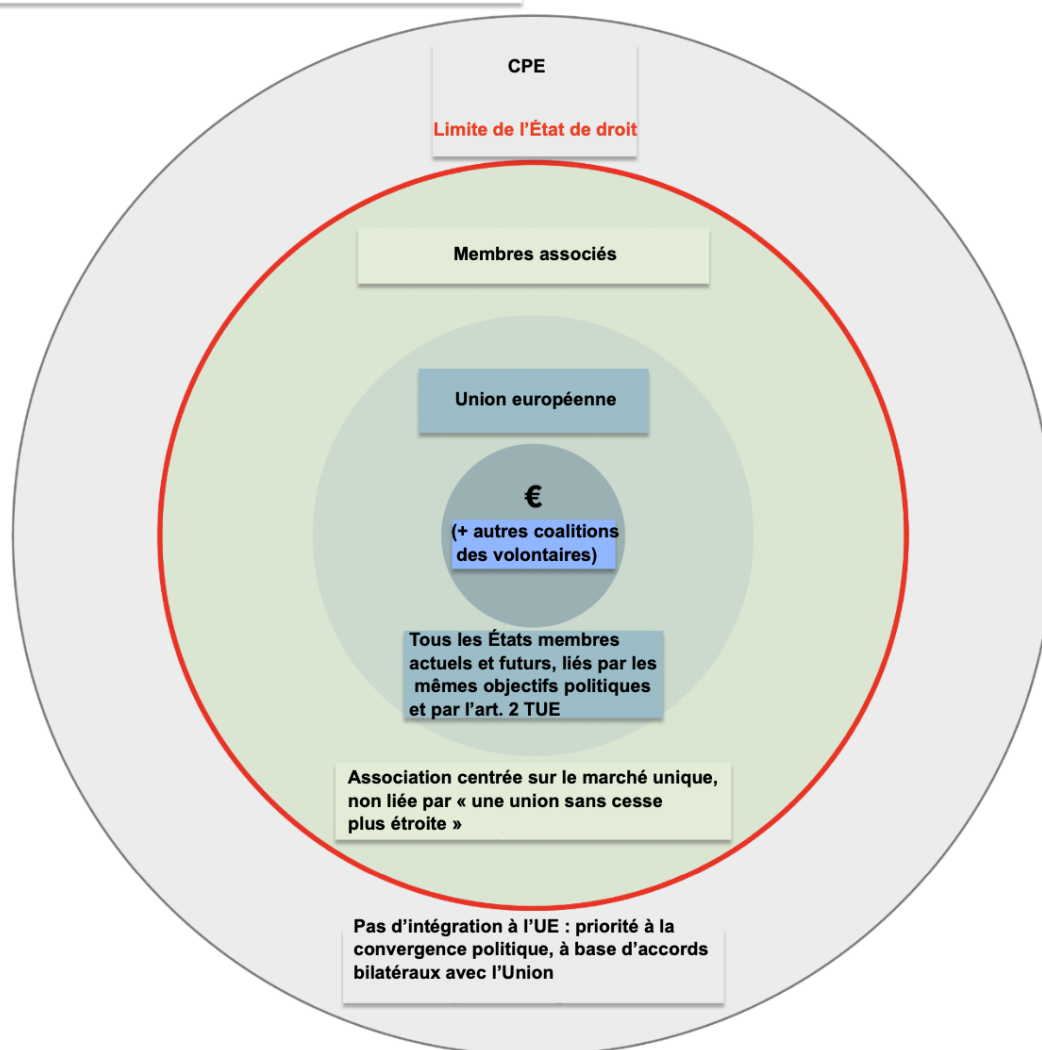
Sur le plan institutionnel, les membres associés ne seraient représentés ni au Parlement, ni à la Commission, mais ils pourraient s'exprimer au Conseil, sans droit de vote, et pourraient devenir membres associés des agences de l'UE qui les intéressent. Ils relèveraient de la juridiction de la CJUE. Les membres associés contribueraient au budget communautaire, quoique dans une moindre mesure (par exemple pour couvrir des dépenses institutionnelles communes), mais jouiraient de moins d'avantages (par exemple, ils ne pourraient pas profiter des fonds de cohésion ou agricoles).

4. La CPE : un second cercle externe ne supposerait aucune forme d'intégration, sans aucune obligation de respect du droit communautaire ou de dispositions spécifiques de l'État de droit, ni aucun accès au marché unique. Il serait axé sur la convergence géopolitique et sur la coopération politique dans des domaines importants et pertinents pour toutes les parties, tels que l'énergie ou l'environnement et la politique climatique, etc. Les bases institutionnelles récemment établies de la CPE pourraient être améliorées pour assurer une coopération plus structurée. La CPE devrait évoluer, pour passer du flou actuel à une structure comportant des liens institutionnels plus solides, grâce auxquels la Commission jouerait un rôle de coordination accru, et permettant la mobilisation de fonds pour le budget européen. Les relations économiques au sein de la CPE pourraient être structurées par des accords de libre-échange. Dans certains domaines, comme l'énergie ou la défense, un traité mixte pourrait apporter un cadre juridique et institutionnel plus robuste afin d'améliorer la coordination, comme dans le cas de l'Union de l'énergie. Il resterait une base minimum commune à tous les participants, notamment l'adhésion au Conseil de l'Europe ou à la Convention européenne des droits de l'homme.

Figure 3 : Les quatre cercles de la coopération européenne

Figure 3

L'intégration européenne en quatre cercles concentriques



© 2023 Group of Twelve

Quoique accessibles à n'importe quel pays européen, y compris les candidats à l'adhésion, les deux cercles externes seraient distincts de la procédure d'adhésion, car un pays pourrait en faire partie de manière permanente. La participation à la CPE pourrait représenter une étape utile vers l'adhésion à l'UE, sans toutefois en être une condition préalable, puisque cette Communauté pourrait également accueillir des pays de la rive sud de la Méditerranée, auxquels serait accordé le statut d'invité, voire d'invité permanent.

Les pays pourraient rejoindre l'un ou l'autre des deux cercles externes de leur propre volonté politique, soit parce qu'ils se retireraient de l'UE, soit parce qu'ils n'auraient pas l'intention d'y adhérer. Des négociations soigneuses seront nécessaires pour trouver le bon équilibre entre une forme d'intégration plus souple et la participation aux institutions, tout en assurant les membres de l'UE à part entière de conserver un maximum d'avantages.

3. Gérer le processus d'élargissement

Le prochain élargissement sera différent des précédents, notamment parce que l'Ukraine et la Moldavie se sont ajoutés au groupe de candidats pour des raisons géopolitiques. Le processus d'adhésion a été révisé pour le rendre « plus prévisible, plus crédible (en le fondant sur des critères objectifs, sur des conditions positives et négatives rigoureuses et sur le principe de réversibilité), plus dynamique aussi, et [pour] qu'il fasse l'objet d'un pilotage politique plus déterminé »¹⁶. Les négociations ont été restructurées en six paquets, qui remplacent les 35 chapitres distincts, avec une possibilité d'adoption progressive des différents programmes et politiques européens par les pays candidats.

Si la réforme récente du processus d'élargissement a peut-être eu des répercussions sur le plan technique, elle n'a pas créé de dynamique politique forte pour les politiques d'élargissement de l'UE. Des mesures concrètes seront nécessaires en vue du prochain élargissement, non seulement pour y préparer l'UE, mais aussi pour redynamiser un processus fondé sur le mérite et pour accompagner la transition des pays candidats.

Recommandations

Pour retrouver de la crédibilité, **l'UE devrait se fixer comme objectif d'être prête pour l'élargissement à l'horizon 2030 et les candidats à l'adhésion devraient mettre tout en œuvre pour remplir les critères requis dès cette première échéance.** Cet engagement mutuel accroîtrait la confiance dans le processus d'adhésion, mise à mal par le manque d'implication et de progrès de ces dernières années. Il souligne que l'entrée dans l'UE s'accompagne d'obligations et que le délai d'adhésion représente davantage un objectif qu'une échéance fixe. **Les nouveaux dirigeants issus des élections européennes de 2024 devront s'engager totalement au service de cet objectif et du processus de réformes qu'il exige.** Un sommet conjoint avec les dirigeants politiques de tous les pays candidats pourrait également relancer la dynamique.

On ignore encore s'il y aura un deuxième élargissement « Big Bang », avec l'arrivée en bloc de nombreux pays, ou s'il s'effectuera « en régate », avec des dates d'adhésion différentes selon les candidats. Les deux options ont leurs partisans et leurs opposants. L'arrivée en bloc suppose une émulation et un soutien mutuel des pays candidats dans leurs réformes respectives, mais elle contredit l'approche fondée sur le mérite qui fait de chaque pays l'artisan de sa propre adhésion. Cela signifie soit que les plus avancés doivent attendre les retardataires, soit qu'ils imposent leur rythme, ce qui conduit à accueillir des pays qui ne seraient pas encore prêts.

L'approche « en régate » serait plus compatible avec le principe de l'adhésion fondée sur le mérite mais elle permettrait aux États membres, y compris aux nouveaux arrivants, de bloquer l'adhésion de certains candidats en raison de dissensions bilatérales. Ce risque pourrait être atténué par des dispositions des traités d'adhésion prévoyant des périodes de transition

¹⁶ Commission européenne : *Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2020) 57 final, Bruxelles, 5.2.2020, p. 1. Parmi les contributions importantes à cette communication figuraient des documents informels émanant de la France (2019), mais aussi de l'Autriche, de la République tchèque, de l'Estonie, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne et de la Slovaquie (2020).

pendant lesquelles les pays concernés ne pourraient exercer leur droit de vote concernant les élargissements futurs, pendant une durée à déterminer d'un commun accord. De même, l'adhésion ne pourrait être envisagée qu'une fois réglées les dissensions entre pays candidats. Dans ces conditions, notre seconde recommandation consisterait à **scinder les vagues d'adhésion en plusieurs petits groupes de pays (formant ainsi une « régates »), ce qui respecterait l'approche fondée sur le mérite et tiendrait compte d'éventuelles tensions bilatérales.**

Notre *troisième* ensemble de recommandations concerne le processus d'adhésion lui-même. Nous prenons bonne note du fait que le Conseil européen a invité « la Commission, le haut représentant et le Conseil à poursuivre [...] l'intégration graduelle entre l'Union européenne et la région déjà au cours du processus d'élargissement même, de manière réversible et fondée sur les mérites »¹⁷. Compte tenu de notre mandat, le présent rapport ne s'étend pas plus en détail sur les concepts d'adhésion « accélérée », « graduelle » ou « échelonnée » ; il ne propose pas non plus de nouveaux concepts, ni d'autres conclusions à tirer de l'expérience des élargissements précédents. Toutefois, **nous recommandons l'application de neuf principes qui devraient orienter les stratégies d'élargissement à l'avenir** et leurs liens avec la réforme de l'UE.

Concernant les conditions d'adhésion :

- **Principe de la priorité aux fondamentaux** : quel que soit le degré de souplesse éventuellement incorporé au processus d'adhésion, le respect des critères politiques d'adhésion et des principes communautaires constitue une condition préalable indispensable pour adhérer à l'UE. Les critères de Copenhague doivent être rigoureusement appliqués durant le processus, avec des contrôles permanents. Même une intégration partielle au marché unique constituant une forme élémentaire d'adhésion nécessiterait de respecter l'État de droit et les principes démocratiques. Il s'ensuit que des instruments plus puissants, tels que ceux décrits dans la partie consacrée à l'État de droit, doivent être mis en place préalablement à tout élargissement.
- **Principe de la géopolitique** : il convient de tenir compte des considérations géopolitiques, qui constituent aujourd'hui les principaux moteurs de l'élargissement de l'UE. Les pays candidats à l'adhésion doivent se conformer totalement à la PESC, en particulier à ses règles en matière de sanctions et aux principes de la Charte des Nations Unies. Il conviendrait donc de renforcer le dialogue stratégique au sein de la CPE, mais aussi entre les candidats, les États membres et les institutions.
- **Principe du règlement des conflits** : pour des raisons de sécurité et de stabilité, les pays impliqués dans des conflits militaires qui se prolongent ne peuvent adhérer à l'UE. Il en va de même pour les pays engagés dans un conflit territorial avec un autre candidat à l'adhésion ou avec un État membre de l'UE. Toutefois, s'il est bien mené, le processus d'adhésion peut servir à faire retomber les tensions et à régler les conflits entre pays candidats ; c'est sous cet angle qu'il convient de le considérer ici. L'adhésion des pays en litige territorial avec un pays extérieur à l'UE devra prévoir une clause stipulant que la zone concernée ne pourra rejoindre l'Union que si ses habitants le souhaitent.

¹⁷ Conseil européen, Conclusions, juin 2022, p. 5.

- **Principe du soutien technique et financier accru** : l'UE pourrait augmenter son aide technique aux candidats à l'adhésion pour que ceux-ci accélèrent leurs réformes internes et disposent de capacités administratives et d'absorption des fonds. Il conviendrait également d'accroître l'aide financière nécessaire aux réformes les plus ambitieuses et relatives à la sécurité. Si cela peut aider les pays candidats, un nombre accru d'experts nationaux ou issus de l'UE pourraient les accompagner dans leurs progrès.
- **Principe de la légitimité démocratique et de la participation** : durant tout le processus, la légitimité démocratique devrait être encouragée par un dialogue régulier entre le Parlement européen et les parlements nationaux des États membres et des pays candidats. Les habitants de ces derniers devraient être invités à rejoindre les mécanismes de participation de l'UE pour prendre part aux débats qui animent l'Union, voire pour les aider à comprendre les critères d'adhésion et à les soutenir. Les initiatives en matière de communication, y compris la lutte contre la désinformation, devraient permettre aux citoyens de l'UE comme des pays candidats de mieux s'approprier le processus d'élargissement.

Concernant la dynamique de la procédure d'adhésion :

- **Principe de l'égalité** : les procédures et critères d'adhésion doivent être les mêmes pour tous les pays candidats. Faire passer certains en priorité nuirait à l'intégration européenne, tout en altérant la confiance des autres candidats.
- **Principe de la systématisation** : la méthodologie révisée en matière d'élargissement prévoit d'ores et déjà une intégration progressive des pays candidats, dont certains ont en outre été intégrés à quelques programmes de l'UE, sur la base des accords d'association et de la Zone de libre-échange approfondi et complet. Il reste à mettre au point une méthode conditionnelle plus structurée d'intégration sectorielle, ainsi qu'une approche échelonnée des droits de participation aux institutions européennes.
- **Principe de la réversibilité** : en cas de participation progressive et échelonnée d'un pays aux institutions européennes, il doit être possible d'annuler cette intégration partielle si le pays en question ne respecte plus les principes, les valeurs et/ou l'orientation stratégique de l'UE (condition préalable à toute intégration partielle). Un pays candidat qui régresserait sur le plan des critères de participation doit en subir les conséquences pour que les autres candidats restent engagés dans leurs réformes.
- **Principe du vote à la majorité qualifiée** : la dynamique du processus d'adhésion ne dépend pas seulement des progrès des pays candidats, mais aussi de la capacité de l'Union à prendre des décisions concernant l'ouverture ou la fermeture des chapitres de négociation, indépendamment de tout intérêt national particulier. Il s'ensuit que les nouvelles étapes devraient être adoptées à la majorité qualifiée afin d'éviter que certains États membres n'entravent l'avancement pour des raisons d'ordre national. La décision finale relative à une adhésion devra toutefois être prise à la « double unanimité » de tous les États membres du Conseil européen et des ratifications nationales du traité d'adhésion.

Conclusion et perspectives : Les deux horizons de réforme de l'Union européenne

Deux constats font de nos jours l'objet d'un vaste consensus dans l'UE. Premièrement, il est indispensable sur le plan géostratégique d'intégrer de nouveaux États membres : la stabilité du continent et la sécurité de l'UE ainsi que des pays candidats exigent des progrès rapides dans ce domaine, quelle que soit l'ampleur des efforts à déployer. Deuxièmement, il faut que les institutions, les politiques et le budget de l'UE fassent l'objet de réformes avant tout nouvel élargissement, ou au moment précis où le prochain élargissement aura lieu, faute de quoi la capacité de l'UE à fonctionner correctement sera menacée. Les réformes après l'élargissement seront très difficiles et aléatoires. Les nouveaux États membres auront fort à faire pour reprendre l'acquis communautaire et gérer leur intégration au marché unique et à l'UE d'une manière générale. Cela étant, il n'y a aucune raison de penser que les 27 États membres actuels ne sont pas en mesure dès à présent de s'entendre sur les réformes à mettre en œuvre après l'élargissement de l'Union.

Paradoxalement, bien que ce double constat soit largement partagé, la timidité règne lorsqu'il s'agit de mener des réformes, et en particulier de réviser les traités. Il peut sembler difficile de soutenir qu'il est urgent de réformer l'UE alors celle-ci est parvenue à survivre à tant de crises au cours de ces dernières années. Pourtant, des réformes sont indispensables pour préparer l'UE à ses futurs enjeux, car la réponse aux besoins des populations sera plus difficile encore pour l'UE et les gouvernements nationaux. Et le temps presse : si le prochain élargissement doit avoir lieu dès 2030, il est indispensable de prendre les devants et de lancer ce qui sera un processus long et complexe.

Le présent rapport expose ce qui se joue aujourd'hui, formule une série de recommandations et propose une feuille de route sur les modalités pour y parvenir. Il ne s'agit que d'une contribution à un débat plus large qui, espérons-le, prendra de l'ampleur au cours des prochains mois.

Les gouvernements doivent décider d'entamer le processus sans plus attendre. Certaines réformes peuvent être mises en œuvre à court terme sans modification des traités au cours d'une première phase, qui débutera à l'automne 2023 et se terminera avant les élections européennes de 2024. Les réformes qui nécessitent une modification des traités devraient quant à elles être entreprises au cours du prochain cycle institutionnel (2024-2029). Une nouvelle série de réformes sera enfin nécessaire après le prochain élargissement.

1. Mesures à court terme, avant les élections européennes (octobre 2023 – juin 2024)

Avant les élections européennes de juin 2024, les gouvernements devraient mettre en œuvre des mesures permettant d'améliorer le fonctionnement des institutions de l'UE, conformément aux trois principes énoncés dans le présent rapport. Ces mesures devraient être concrètes, réalisables et avoir des répercussions réelles sur le fonctionnement de l'UE. Elles peuvent être mises en œuvre dans le cadre des traités actuels, et jeter les bases du prochain cycle institutionnel.

Le Conseil européen et les présidences espagnole et belge du Conseil de l'UE devraient travailler avec les autres gouvernements pour que la sélection des nouveaux dirigeants de l'UE, à l'issue des élections européennes, ne débouche pas sur une impasse politique préjudiciable ni ne révèle un manque de direction. Les décisions de procédure et de fond correspondantes devraient être prises avant la tenue des élections.

Il serait en outre nécessaire de remédier sans délai aux déficiences ayant des effets nocifs durables et d'ouvrir la voie à des réformes plus profondes, notamment par :

- un calendrier et un cadre pour la nomination de la prochaine Commission ;
- une réforme de l'organisation de la présidence du Conseil de l'UE (un quintette au lieu d'un trio) dès le prochain mandat ;
- un processus d'adhésion remanié, adopté à la majorité qualifiée, notamment en ce qui concerne les décisions relatives aux phases intermédiaires ;
- une clarification concernant la possibilité d'une intégration progressive des pays candidats à l'adhésion ;
- la mise en œuvre, grâce à la clause passerelle, du vote à la majorité qualifiée dans certains domaines d'action ;
- un renforcement et une utilisation plus rigoureuse du mécanisme de conditionnalité lié à l'État de droit ;
- la création d'un office de la transparence et de la probité ;
- un engagement mutuel de la part de l'UE et des pays candidats à préparer l'Union à un élargissement à l'horizon 2030 ; cette déclaration devrait être adoptée lors de la réunion du Conseil européen de décembre 2023, sur la base des critères de Copenhague ;
- une utilisation plus systématique et coordonnée des outils de la démocratie participative.

2. Mesures à moyen terme, au cours du prochain cycle institutionnel (2024-2029)

Le prochain cycle institutionnel (10^e législature du Parlement européen, 2024-2029) devrait servir à apporter une série de modifications nécessaires aux traités et aux politiques de l'UE afin de préparer cette dernière au prochain élargissement. Nous proposons que les nouveaux dirigeants de l'UE se fondent sur la date butoir de 2030, qui pourrait être fixée par le Conseil européen en décembre 2023, et qu'ils définissent les obligations de chaque partie. Cette date

devrait marquer la date limite pour achever le processus nécessaire d'adoption et de ratification des traités européens ainsi modifiés, si les réformes ne sont pas intégrées aux traités d'adhésion. Les pays candidats souhaitant faire partie du prochain élargissement devraient également être prêts d'ici à 2030.

En ce qui concerne l'UE, les modifications et les réformes devraient comprendre :

- une meilleure protection de l'État de droit, grâce à une réforme de l'article 7 du TUE ;
- l'harmonisation des lois électorales des États membres de l'UE en ce qui concerne les élections au Parlement européen ;
- l'adoption d'un nouveau mécanisme pour attribuer les sièges au Parlement européen et en limiter le nombre ;
- la transition vers le vote à la majorité qualifiée et la procédure législative ordinaire dans l'ensemble des domaines d'action ;
- la modification de la pondération des voix pour les votes à la majorité qualifiée au sein du Conseil ;
- la limitation du recours à l'unanimité au sein du Conseil ;
- l'extension des compétences de l'UE ;
- la création d'une chambre commune des cours et tribunaux suprêmes de l'UE ;
- une réforme du cadre financier pluriannuel de l'UE ;
- une augmentation du budget de l'UE en valeur nominale et en pourcentage du PIB ;
- la création d'un statut de « membre associé ».

Toute modification des traités doit passer par un débat public élargi, qui s'appuie sur les résultats de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Les projets relatifs à l'avenir de l'UE et les propositions de réformes devraient occuper une place majeure pendant la campagne électorale en amont des élections de 2024 au Parlement européen, et les nouvelles orientations politiques de la Commission européenne devraient refléter ces priorités. Divers outils de démocratie participative devraient être mobilisés afin de faire participer les ressortissants des États membres et des pays candidats à ce processus.

L'UE s'en est sortie plutôt bien au cours des dernières décennies et, très souvent, elle a accompli des progrès ou a géré les situations de crise avec plus de diligence qu'escompté, en en ressortant renforcée. Mais, étant donné les circonstances extérieures et intérieures actuelles, il serait très risqué de penser que cette tendance se poursuivra.

Nous recommandons vivement de réfléchir au « coût de l'inaction ». Ni les mutations mondiales ni les problématiques internes ne s'atténueront, et il est donc primordial de faire preuve de rapidité et de détermination. Le choix de ne pas réformer l'UE ou de ne pas intégrer les pays candidats qui y sont fermement attachés ainsi qu'à ses principes et valeurs pourrait coûter cher à l'UE, à ses États membres et à sa population. L'UE pourrait courir un danger bien réel si les efforts déployés pour la préparer à l'avenir ne sont pas suffisants.

Le présent rapport propose des solutions flexibles aux problématiques auxquelles l'UE est actuellement confrontée, alors qu'elle navigue en haute mer. Si elle ne parvient pas à se réformer et à s'élargir, le continent européen pourrait traverser une crise politique encore plus profonde. Malheureusement, face à cette éventualité, nous ne pouvons pas proposer de solution juridique ou technique.

Annexe 1 : Communiqué de presse conjoint du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères (en date du 23.01.2023)

Groupe d'experts franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'UE

À l'occasion du Conseil des ministres franco-allemand, un groupe d'experts a été mis en place afin de formuler des recommandations sur les réformes institutionnelles de l'UE. Le groupe a été créé à l'initiative d'Anna Lührmann, ministre adjointe allemande chargée des Affaires européennes et du Climat, et de Laurence Boone, secrétaire d'État française chargée de l'Europe, à l'issue de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Il est composé de douze experts non gouvernementaux provenant des deux pays. Le groupe, afin de bénéficier d'une perspective européenne plus large, établira également un dialogue avec d'autres États membres et pays candidats.

Il est évident que l'Union européenne a besoin d'une refonte de ses institutions pour maintenir sa capacité d'action. Cet aspect est particulièrement important dans la perspective des futurs élargissements. Pour identifier des pistes de réformes, nous réunissons des experts français et allemands autour d'une même table. Nous recueillons ainsi des idées précieuses sur la manière de renforcer notre projet européen commun.

Anna Lührmann

La mission du groupe d'experts est de formuler, au cours des prochains mois, des recommandations concrètes sur la manière de renforcer la capacité d'action de l'UE, de protéger ses valeurs fondamentales, de conforter sa résilience, en particulier dans le contexte de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine, et de la rapprocher des citoyens européens.

Laurence Boone

Les conclusions du groupe d'experts seront remises à M^{mes} Lührmann et Boone d'ici à l'automne 2023. Les membres du groupe de travail sont déterminés à intégrer les perspectives d'autres pays européens dans leur analyse.

Les membres de ce groupe de travail conjoint d'experts sont les suivants :

- Pervenche Berès, Fondation Jean Jaurès
- Olivier Costa, CNRS, Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)
- Gilles Gressani, Le Grand Continent
- Gaëlle Marti, Université Lyon 3
- Franz Mayer, Université de Bielefeld
- Thu Nguyen, Centre Jacques Delors Centre, Hertie School, Berlin
- Nicolai von Ondarza, Fondation *Wissenschaft und Politik*
- Sophia Russack, Centre d'études de la politique européenne (CEPS)
- Daniela Schwarzer, Open Society Foundations
- Funda Tekin, Institut de politique européenne (IEP)
- Shahin Vallée, Société allemande de politique étrangère (DGAP)
- Christine Verger, Institut Jacques Delors

Annexe 2 : Récapitulatif des recommandations et de la nécessité de modifier les traités

Le tableau ci-après présente un aperçu des recommandations formulées dans le présent rapport, notamment une évaluation préliminaire sur les pistes de mise en œuvre, et précise s'il est nécessaire ou non de modifier le droit primaire de l'UE. La décision finale relative à la nécessité de modifier les traités dépendra des modalités précises de mise en œuvre.

I. Mieux protéger un principe fondamental : l'État de droit

Recommandations	Pistes potentielles de mise en œuvre	Une modification des traités est-elle nécessaire ?	Notes
Faire du mécanisme de conditionnalité lié à l'État de droit un outil permettant de sanctionner les violations de l'État de droit et les atteintes aux valeurs européennes	Droit dérivé	Non	Possible en vertu de l'art. 352 du TFUE, mais serait renforcé par une modification de l'art. 7 du TUE
En cas de désaccord : Étendre le champ d'application de la conditionnalité budgétaire	Droit dérivé	Non	
Introduire une conditionnalité similaire à celle de l'instrument de l'UE pour la relance pour l'ensemble des financements futurs de l'UE	Droit dérivé / cadre financier pluriannuel	Non	
Remplacer le processus de décision visé à l'art. 7, par. 2, du TUE par un vote à la majorité des quatre cinquièmes	Modification de l'art. 7 du TUE	Oui	
Renforcer le caractère automatique de la réponse en cas de violation grave et persistante	Modification de l'art. 7 du TUE	Oui	
Prévoir des sanctions automatiques cinq ans après toute proposition visant à déclencher la procédure	Modification de l'art. 7 du TUE	Oui	

II.1 Préparer les institutions de l'UE à de nouveaux élargissements

Recommandations	Pistes potentielles de mise en œuvre	Une modification des traités est-elle nécessaire ?	Notes
Maintien du même nombre maximal de députés (751) au PE et redistribution des sièges selon une formule mathématique	Décision du Conseil européen sur proposition du PE	Non	Par le passé, cette question a été abordée dans le cadre des accords d'adhésion
Passage d'un trio à un quintette de présidences	Règles de procédure du Conseil	Non	
Décision relative à la taille et à l'organisation du Collège de la Commission	Option n° 1 : Utilisation de l'art. 17, par. 5, pour instaurer un système de rotation	Non	
	Option n° 2 : Différenciation entre les « commissaires principaux » et les « commissaires »	Potentiellement nécessaire	Modification des traités nécessaire si seuls les commissaires principaux ont le droit de vote au sein du Collège

II.2 Le processus de décision au Conseil

Recommandations	Pistes potentielles de mise en œuvre	Une modification des traités est-elle nécessaire ?	Notes
Généralisation du vote à la majorité qualifiée	Clause passerelle ou modification des traités	Potentiellement nécessaire	Modification des traités nécessaire dans le domaine de la défense
Filet de sécurité pour la souveraineté dans les nouveaux domaines relevant du vote à la majorité qualifiée	Clause passerelle ou modification des traités	Potentiellement nécessaire	
Rééquilibrage du système de vote à la majorité qualifiée	Modification des traités	Oui	
Dispositions d'exemption dans les nouveaux domaines relevant du vote à la majorité qualifiée	Modification des traités	Oui	

II.3 La démocratie à l'échelle de l'UE

Recommandations	Pistes potentielles de mise en œuvre	Une modification des traités est-elle nécessaire ?	Notes
Harmonisation des lois électorales de l'UE pour 2029	Droit dérivé	Non	
Accord sur la procédure de nomination du président de la Commission	Accord interinstitutionnel ou politique	Non	
Intégration plus étroite des instruments de participation existants au processus de décision de l'UE	Droit dérivé, pratiques politiques	Non	
Institutionnalisation des panels de citoyens afin d'accompagner les grandes décisions	Droit dérivé, pratiques politiques	Non	
Utilisation des instruments de participation pour préparer l'élargissement	Droit dérivé	Non	
Nouvel office indépendant de la transparence et de la probité	Droit dérivé	Non	

II.4 Compétences et attributions

Recommandations	Pistes potentielles de mise en œuvre	Une modification des traités est-elle nécessaire ?	Notes
Renforcer les dispositions sur la manière de gérer les événements imprévus, notamment en ce qui concerne le rôle du PE visé à l'art. 122 du TFUE	Modification des traités	Oui	
Création d'une chambre commune des cours et tribunaux suprêmes de l'UE	Non	Non	

II.5 Les ressources de l'UE

Recommandations	Pistes potentielles de mise en œuvre	Une modification des traités est-elle nécessaire ?	Notes
Augmentation du budget global de l'UE	Décision relative au cadre financier pluriannuel	Non	
Nouvelles ressources propres	Décision relative aux ressources propres	Non	
Modification des processus de décision budgétaire de l'UE	Modification des traités ou coopération renforcée avec budgets spéciaux	Oui	
Possibilité pour l'UE d'émettre des obligations communes à l'avenir	Modification des traités	Oui	
Fixation, par chaque cycle institutionnel (législature du PE), d'un nouveau cadre financier pluriannuel d'une durée de cinq ans	Décision relative au cadre financier pluriannuel	Non	Selon l'art. 312 du TFUE, le cadre financier pluriannuel devrait être « établi pour une période d'au moins cinq années ».

III.1 Comment avancer : approfondir et élargir l'UE

Recommandations	Pistes potentielles de mise en œuvre	Une modification des traités est-elle nécessaire ?	Notes
Option n° 1 : Modification ordinaire des traités, avec convocation d'une Convention et d'une conférence intergouvernementale conformément à l'art. 48, par. 1, du TUE	Convention, puis conférence intergouvernementale et ratifications nationales	Oui	
Option n° 2 : Procédure de révision simplifiée	Conférence intergouvernementale uniquement	Oui	
Option n° 3 : Réforme par le biais des traités d'adhésion	Traités d'adhésion	Oui	Pas de Convention
Option n° 4 : Rédaction d'un projet de « traité-cadre d'élargissement et de réforme » par les États membres	Traités d'adhésion, traité-cadre d'élargissement et de réforme	Oui	Pas de Convention
Option n° 5 : Participation d'une Convention à la rédaction du « traité-cadre d'élargissement et de réforme »	Traités d'adhésion, traité-cadre d'élargissement et de réforme	Oui	
En cas d'impasse, option n° 6 : « Traité modificatif complémentaire » entre les États membres qui le souhaitent	Traité complémentaire	Non	

III.2 La différenciation

Recommandations	Pistes potentielles de mise en œuvre	Une modification des traités est-elle nécessaire ?	Notes
Recours aux instruments de flexibilité existants dans le respect de cinq principes	Coopération renforcée, CSP	Non	
Introduction d'exemptions dans le cadre de la modification des traités	Modification des traités	Oui	
Création d'un statut de « membre associé »	Modification des traités	Oui	La modification des traités pourrait ne pas être nécessaire, en fonction des accords bilatéraux conclus avec les pays partenaires

III.3 Gerer le processus d'élargissement

Recommandations	Pistes potentielles de mise en œuvre	Une modification des traités est-elle nécessaire ?	Notes
Date butoir de 2030 pour que l'UE soit prête pour l'élargissement	Conclusions du Conseil européen	Non	L'adhésion en elle-même demeure fondée sur le mérite et dépend des progrès réalisés par les pays candidats
Scinder les vagues d'adhésion en plusieurs petits groupes de pays (selon le principe de la « régate »)	Accord politique relatif au processus d'adhésion, par exemple dans les conclusions du Conseil européen	Non	
Réformer le processus d'adhésion, notamment grâce à l'instauration du vote à la majorité qualifiée	Droit dérivé	Non	Tant que les critères fondamentaux et la prise de décision finale à l'unanimité demeurent inchangés, il n'est pas nécessaire de modifier les traités.

Annexe 3 : Récapitulatif des options pour modifier les traités

Avantages et inconvénients des six options pour modifier les traités

Options possibles	Avantages	Inconvénients
1. Révision ordinaire des traités, avec convocation d'une Convention et d'une conférence intergouvernementale	▪ Procédure habituelle ▪ Degré élevé de transparence démocratique grâce à la participation du PE et des parlements nationaux	▪ Risques de frictions entre la Convention et la conférence intergouvernementale ▪ Processus lent et résultat incertain
2. Révision ordinaire des traités, avec uniquement la convocation d'une conférence intergouvernementale	▪ Procédure plus rapide si une Convention n'est pas convoquée ▪ Les États membres jouent pleinement leur rôle de « maîtres des traités »	▪ Les délibérations intergouvernementales en matière de réformes ont montré leur limite avec le traité de Nice ▪ Transparence démocratique réduite en l'absence de Convention ▪ Risque de recours juridique
3. Inclusion des modifications des traités visant à réformer l'UE dans le prochain traité d'adhésion	▪ Adaptation sur mesure aux modifications liées à l'élargissement ▪ Pas d'élargissement sans réforme	▪ Transparence démocratique réduite sans la participation du PE et sans Convention ▪ Risque de recours juridique ▪ Élaboration d'un calendrier difficile si vagues successives d'adhésions ▪ Inclusion difficile des autres candidats aux délibérations portant sur les réformes
4. « Traité-cadre d'élargissement et de réforme » avec conférence intergouvernementale	▪ Adaptation sur mesure aux modifications liées à l'élargissement ▪ Pas d'élargissement sans réforme	▪ Transparence démocratique réduite sans la participation du PE et sans Convention ▪ Risque de recours juridique
5. « Traité-cadre d'élargissement et de réforme » avec Convention et conférence intergouvernementale	▪ Adaptation sur mesure aux modifications principalement liées à l'élargissement ▪ PE sera représenté au sein d'une Convention ▪ Participation des pays candidats aux discussions liées aux réformes plus facile à organiser dans le cadre d'une Convention ▪ Pas d'élargissement sans réforme	▪ Risque de recours juridique

6. Traité(s) complémentaire(s) dans le cadre d'une coalition d'États volontaires	▪ Permet de contourner le problème posé par la « double unanimité » ▪ L'évolution future de l'intégration européenne n'est pas définie par les États membres les plus réticents	▪ Complexité accrue ▪ Toutes les réformes ne sont pas envisageables ▪ Risque de recours juridique
---	--	---

Annexe 4 : Membres du « Groupe des douze » et remerciements

Pervenche Berès, membre du Conseil d'administration, Fondation Jean Jaurès, Paris

Olivier Costa (rapporteur), directeur de recherche au CNRS, Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris (CEVIPOF), et directeur du Département d'études politiques et de gouvernance européennes, Collège d'Europe, Bruges

Gilles Gressani, président du Groupe d'études géopolitiques, directeur de la revue *Le Grand Continent*, Paris

Gaëlle Marti, professeur de droit public à l'Université Lyon 3, directrice du Centre d'études européennes, Chaire Jean Monnet

Franz Mayer, professeur de droit public, de droit européen, de droit international public, de droit comparé et de politique juridique, Université de Bielefeld

Thu Nguyen, chargée de recherche principale pour les institutions européennes et la démocratie, Jacques Delors Centre, Hertie School, Berlin

Nicolai von Ondarza, directeur de recherche UE/Europe, Institut allemand des affaires internationales et de sécurité (SWP), Berlin

Sophia Russack, chercheuse, Centre d'études de la politique européenne (CEPS), Bruxelles

Daniela Schwarzer (rapporteur), membre du Conseil d'administration, Fondation Bertelsmann, Berlin, et professeur honoraire, Université libre de Berlin

Funda Tekin, directrice, Institut de politique européenne (IEP), et professeur honoraire, Université de Tübingue

Shahin Vallée, chercheur, Centre pour la géopolitique, la géoéconomie et la technologie, Société allemande de politique étrangère (DGAP), Berlin

Christine Verger, vice-présidente, Institut Jacques Delors, Paris

Nous tenons à exprimer nos plus sincères remerciements à toutes celles et tous ceux qui ont accepté de partager avec nous leur expertise ou qui nous ont contactés spontanément pour nous faire part de leurs idées, nous permettant ainsi d'adopter dans nos travaux une perspective résolument paneuropéenne.

Nous souhaiterions également remercier M^{mes} Laurence Boone et Anna Lührmann pour leur confiance et leur soutien et pour la totale indépendance dont nous avons pu bénéficier.

Que les organisations suivantes, auxquelles appartiennent certains membres du groupe, soient remerciées pour leur soutien logistique et financier :

- la Fondation Bertelsmann ;
- le CEPS (Bruxelles) ;
- le CEVIPOF (Paris) ;
- le Collège d'Europe (Bruges)
- le SWP ;
- l'Institut et le Centre Jacques Delors (Paris et Berlin)
- l'Université Jean Moulin Lyon 3.

