

PARLEMENT EUROPEEN



**EDITION SPECIALE**

*DIRECTION DE LA PROGRAMMATION  
DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES*

**CONSEIL EUROPEEN**

**15 et 16 juin 2006**

**Bruxelles**

**DISCOURS DU PRESIDENT, M. JOSEP BORRELL FONTELLES  
CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE**



02/S-2006

*Direction générale de la Présidence*

**FR**

**FR**

**6(Intranet) <http://www.euoparl.ep.ec/bulletins> (Special Edition 2006)  
(Internet) <http://www.euoparl.eu.int/bulletins> (Special Edition 2006)**

***\\EPADES\PUBLIC\SOMMET\2006***

---

## DISCOURS DU PRÉSIDENT

---

### DISCOURS DU PRÉSIDENT DU PARLEMENT EUROPÉEN, JOSEP BORRELL FONTELLES

Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 à Bruxelles

Mesdames et Messieurs les chefs d'État et de gouvernement,

Je m'exprime aujourd'hui de nouveau devant le Conseil au nom du Parlement européen.

Et je le fais non sans inquiétude, compte tenu de la situation à laquelle est confrontée notre Union européenne.

L'Union fonctionne normalement au quotidien. *Business as usual for usual business*. Mais les problèmes de dimension, de légitimité et d'efficacité qui assaillent l'Union européenne sont plus graves aujourd'hui qu'ils ne l'étaient au lendemain de Nice. Et les voici qui commencent à interférer entre eux et à s'alimenter mutuellement, créant ainsi un cercle vicieux.

Reconnaître cet état de fait ne revient pas à se laisser submerger par l'atmosphère d'euroessimisme qui règne actuellement. Ni à aimer les crises, M. Barroso.

La période de réflexion qui a commencé il y a un an touche aujourd'hui à sa fin sans qu'aucun consensus n'ait été dégagé quant à l'avenir du traité constitutionnel et sans qu'aucun plan B n'ait été mis au point.

Le processus de ratification a eu beau se poursuivre, leur nombre, même en comptant la Finlande, est inférieur à vingt. Il faut reconnaître que plusieurs États membres, plus de trois semble-t-il, n'y ont toujours pas procédé et ne semblent pas décidés à le faire. Or, nous savons que ni la France ni les Pays-Bas ne revoteront sur le même texte. Ni avant ni après leurs prochains rendez-vous électoraux.

Ainsi, entre la difficulté de ratifier et donc celle de renégocier, il semblerait qu'il soit urgent d'attendre.

C'est pourquoi vous avez décidé de prolonger cette période de réflexion. Ce qui, au vu de la situation, était nécessaire. Mais il ne suffit pas de donner du temps au temps. L'action doit accompagner la réflexion.

**Il est nécessaire d'attendre mais il est urgent de réagir.**

Le Parlement européen reconnaît qu'il est nécessaire d'attendre, mais qu'il est également urgent d'agir.

Attendre, mais pas indéfiniment.

---

## DISCOURS DU PRESIDENT

---

Dans sa résolution d'hier, le Parlement européen demande qu'une proposition claire soit présentée d'ici la fin 2007 sur l'avenir du traité constitutionnel et qu'une solution soit apportée avant les prochaines élections européennes de 2009.

Agir sur plusieurs fronts:

Premièrement: poursuivre le processus de ratification. Deuxièmement: conserver le système institutionnel. Et, troisièmement, développer des politiques plus ambitieuses grâce aux instruments dont nous disposons, en attendant d'en trouver de meilleurs.

**Et ce dernier point dépend essentiellement de sa volonté politique.**

**Qu'avons-nous fait depuis un an?**

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil,

Nous avons tous participé à un processus de débat riche et intense dans l'Europe tout entière, citoyens ou institutions entre elles, sous les auspices de la Commission, du Parlement européen, des gouvernements et des parlements nationaux, mais aussi de la société civile.

Nous avons reçu bien des messages, parfois contradictoires, de la part des citoyens qui nous ont adressé, depuis les capitales de leur pays respectif et en ordre dispersé, de nombreuses suggestions, lesquelles n'ont fait l'objet d'aucun consensus.

Nous avons entendu leurs craintes, qui s'étaient manifestées à l'occasion des référendums organisés en France et aux Pays-Bas.

La mondialisation suscite la crainte. Aujourd'hui, à tort ou à raison, 47 % d'Européens voient en elle un danger. En l'espace de trois ans, le pourcentage d'Européens considérant la mondialisation comme une chance est passé de 56 % à 37 %.

Les élargissements successifs inquiètent. La concurrence internationale est dure. Les systèmes de protection sociale sont menacés. L'immigration et le vieillissement de la population nous placent face à des défis gigantesques. Le prix de l'énergie augmente et l'approvisionnement se fait plus incertain. Les identités se sentent menacées. Et, près de nous, il est des régions dont l'instabilité est dangereuse. Quant à la menace terroriste, elle est aujourd'hui plus importante qu'à l'époque de la signature du traité de Nice.

Cela dit, peu de critiques nous sont parvenues concernant la dimension institutionnelle du traité constitutionnel, qui figure essentiellement en première partie de celui-ci.

Le désenchantement des Européens tient au fait que l'Europe est trop présente là où elle est perçue comme peu utile, et trop absente là où ses actions seraient les plus nécessaires.

Les Européens n'ont qu'une faible idée des bénéfices qu'offre leur Union. Les avantages de l'Europe ressortent moins que les problèmes qu'elle pose ou que les solutions qu'elle n'apporte pas. À cet égard, l'effort pédagogique à fournir reste immense.

---

## DISCOURS DU PRESIDENT

---

Mais en réalité, s'il fallait faire un résumé des débats avec les citoyens, je crois que nous ne ferions que réécrire la déclaration de Laeken.

Presque tout ce que nous avons dit et entendu pendant cette année de réflexion figurait déjà dans cette déclaration de Laeken de décembre 2001, déclaration à l'origine du traité constitutionnel.

Quelques citations le montrent bien:

"Le moment est venu pour l'Europe de prendre ses responsabilités dans la gouvernance de la globalisation".

Ou encore: le citoyen "attend davantage de résultats, de meilleures réponses à des questions concrètes" et souhaite "que l'Union joue un plus grand rôle dans les domaines de la justice et de la sécurité, de la lutte contre la criminalité transfrontière, de la maîtrise des flux migratoires".

"Il demande aussi des résultats dans le domaine de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que dans le domaine de la cohésion économique et sociale".

Mesdames et Messieurs,

Le Parlement européen pense que le traité de Nice, en tant qu'instrument, ne permet pas à l'Union de répondre de façon adéquate aux inquiétudes et aux demandes de ses citoyens. Il est intimement convaincu que son cadre institutionnel rend impossible la poursuite du processus d'élargissement.

On ne peut pas continuer d'ajouter des étages à un édifice sans s'inquiéter de la solidité de ses fondations. Et le reconnaître ne signifie pas que l'on soit contre l'élargissement mais bien se demander à quelles conditions celui-ci sera possible.

### **Les élargissements et la capacité d'absorption**

En effet, l'élargissement figure parmi les thèmes qui ont suscité le plus grand nombre de débats cette année. Or l'élargissement a partie liée avec la capacité d'absorption, laquelle est également inscrite dans son calendrier.

L'élargissement, les élargissements, avec toutes leurs difficultés, représentent la plus belle réussite stratégique de la construction européenne. En tant qu'Espagnol, je le sais par expérience.

Les élargissements renforcent la stabilité politique et la prospérité économique du continent européen. Ils améliorent notre capacité de réaction face à la mondialisation et font du rêve de l'Europe réunifiée par des moyens pacifiques une réalité.

Surmonter l'héritage d'un Hitler ou d'un Staline, dépasser celui des dictatures militaires du Sud de l'Europe constituaient une obligation morale inéluctable.

Cela dit, il nous faut bien reconnaître que les élargissements, le dernier tout comme ceux à venir, ont accentué notre hétérogénéité.

---

## DISCOURS DU PRESIDENT

---

Le slogan de la Constitution était "Unis dans la diversité". Mais nous pouvons légitimement nous poser la question de savoir jusqu'à quel point diversité rime avec efficacité dans une union efficace.

L'Europe est aujourd'hui un monde en miniature. Avec des différences de revenu entre ses territoires qui vont de 1 à 20. Et avec des histoires différentes, sources de visions différentes sur le monde et sur l'Europe.

C'est pourquoi il devient de plus en plus difficile de conclure des accords à l'unanimité. Et quand nous y parvenons, c'est pour aboutir à des accords de minimis qui apportent plus de frustrations que de solutions.

Les règles de décision inadaptées au nombre sont source d'inefficacité. Et l'inefficacité fait perdre en légitimité. L'union court le risque de perdre une légitimité fondée sur ses résultats. Les citoyens pourraient finir par ne plus lui reconnaître le droit d'agir, y compris dans les domaines où sa valeur ajoutée serait la plus forte.

Tout système dispose d'une capacité limitée de croissance. Et cette croissance dépend de sa capacité d'évolution pour faire en sorte qu'une taille accrue ne se traduise pas par une moindre efficacité.

C'est pourquoi le Parlement européen affirme qu'avec le traité de Nice, il sera impossible de poursuivre l'élargissement de l'Union, une fois qu'y auront adhéré la Roumanie et la Bulgarie.

Raison de plus pour sortir de l'impasse constitutionnelle. Et pour être en mesure d'offrir aux Balkans la perspective européenne que nous leur avons proposée.

Nous devons réformer notre système institutionnel afin d'éviter qu'il y ait de plus en plus d'Européens mais de moins en moins d'Europe.

Et afin d'éviter que l'élargissement géographique ne sonne le glas de son ambition politique.

Les processus d'élargissement et d'intégration ne constituent en aucun cas une alternative imposant de choisir l'un plutôt que l'autre. Ces deux processus sont complémentaires et doivent respecter un certain équilibre. L'Europe sera, pour le meilleur et pour le pire, le résultat de la différence entre les vitesses de chacun d'entre eux.

N'oublions pas que les citoyens perçoivent le déséquilibre existant entre des frontières en constante extension, des objectifs de moins en moins clairs et des instruments de moins en moins adaptés.

### **Que faut-il faire?**

#### Poursuivre le processus de ratification

En premier lieu, il convient de poursuivre le processus de ratification.

Le Parlement européen et les grands partis politiques européens demandent au Conseil de donner une impulsion au processus de ratification dans les pays qui n'y ont pas encore procédé.

---

## DISCOURS DU PRÉSIDENT

---

À un moment ou à un autre, il faudra achever le processus, compter le nombre de ratifications et agir en conséquence.

Certes, l'unanimité est nécessaire, mais que deux, trois ou plus ou moins de cinq pays ne ratifient pas n'est pas la même chose.

### Préserver le compromis global et le système institutionnel du traité constitutionnel

Le Parlement européen redit son opposition à l'application parcellaire du compromis global du projet et estime que le système institutionnel que celui-ci propose doit être respecté.

Le Parlement européen se réjouit d'être du même avis que la Commission lorsqu'elle déclare que Nice ne suffit pas. Nombre d'entre vous ont également dit cela. Les chefs des principaux partis politiques européens l'ont également confirmé.

Le traité constitutionnel ne relève pas d'un caprice esthétique des tenants d'une vision globale de la politique européenne et son texte n'est pas exhaustif.

La conviction se fait jour que le traité de Nice "n'offre pas une base viable pour la poursuite du processus d'intégration européenne". Sa réforme constitue une des grandes avancées du traité constitutionnel. Il sera très difficile d'obtenir un accord unanime sur un système différent. C'est pourquoi, quelle que soit la révision à entreprendre, il importe de conserver cette partie du traité.

### L'Europe des projets et un projet pour l'Europe

Entre-temps, il y a lieu de faire plus et mieux avec les instruments dont nous dotent les traités actuels.

Il est sans doute nécessaire de rendre plus perceptibles les effets positifs des politiques européennes. Les citoyens jugent les institutions sur leurs résultats. Mais, ainsi que le Président Barroso l'a reconnu à Strasbourg, l'Europe des projets n'est pas une solution de rechange à un projet pour l'Europe.

Est-il possible de faire davantage et mieux avec ce dont nous disposons? Sans aucun doute. La coordination insuffisante des politiques économiques en Europe, la faiblesse de son action dans le monde ou celle de la coopération judiciaire et policière ne sont des problèmes ni techniques ni institutionnels, mais découlent d'un manque de volonté politique. Or, cette question ne sera réglée par aucun texte, même si nous le qualifions de Constitution.

Cette absence de volonté politique retentit particulièrement sur le problème de l'immigration, qui est également inscrit à votre ordre du jour.

Permettez-moi de procéder à quelques réflexions sur ce sujet, compte tenu de sa brûlante actualité et de l'attention particulière que le Parlement européen lui accorde.

---

## DISCOURS DU PRESIDENT

---

### L'immigration: sept ans après Tampere

L'immigration représente un grand défi sociologique de notre époque. Si nous voulons influencer sur la mondialisation, surtout en Afrique, voici une priorité importante pour notre action.

Mais sept ans après Tampere, nous n'avons progressé véritablement que sur un de ses quatre aspects d'une politique commune de l'immigration: la lutte contre l'immigration illégale.

Sur les autres points: (immigration légale, coopération avec les pays tiers et intégration des immigrants), nous n'avons guère avancé, voire pas du tout. La règle de l'unanimité bloque la prise de décisions.

La volonté politique requiert des instruments pour appliquer cette politique, ce qui implique le vote à la majorité qualifiée au Conseil et la codécision avec le Parlement européen, au moyen de la clause "passerelle" prévue à l'article 67 du traité CE.

La politique de l'immigration ne saurait être envisagée séparément d'une politique de coopération au développement. Notre action doit reposer sur le partenariat avec les pays d'origine, notamment ceux d'Afrique subsaharienne. Il faut leur proposer davantage et mieux, et exiger d'eux une coresponsabilité, comme cela était déjà prévu dans le traité de Cotonou, si nous souhaitons vraiment ralentir l'immigration illégale par d'autres moyens que la répression.

J'aimerais maintenant évoquer deux problèmes concrets relevant de l'espace de sécurité et de justice (pour lesquels il n'est pas "urgent d'attendre", mais "urgent d'agir").

### La coopération judiciaire et policière en matière pénale

Ici encore, c'est la méthode intergouvernementale qui nous paralyse et tout le monde le reconnaît. Le traité constitutionnel prévoyait la communautarisation de ce troisième pilier.

Mais, dans les traités actuels, nous disposons d'un système de "passerelle" (article 42 du traité UE) qui nous permettrait de passer à la méthode communautaire. Cela signifie à la fois plus de rapidité, plus d'efficacité et plus de contrôle démocratique. C'est ce que le Parlement européen a déjà proposé il y a longtemps.

Je me félicite que divers États membres et la Commission soutiennent cette proposition. Je vous invite à le faire, à condition qu'il ne s'agisse pas d'anticiper partiellement sur le traité constitutionnel, mais d'utiliser une procédure dont nous disposons déjà.

### L'arrêt PNR (*Passenger Name Records* (dossiers passagers))

La nouvelle situation créée par l'arrêt de la Cour de justice qui annule, à l'initiative du Parlement européen, une décision du Conseil et de la Commission sur la transmission aux autorités américaines des données personnelles des passagers aériens, appelle une coopération loyale entre nos institutions.

---

## DISCOURS DU PRESIDENT

---

Comme nous l'avons vu, lorsque cette coopération loyale fait défaut, les tribunaux finissent par annuler nos décisions et les citoyens en paient les conséquences, tandis que le prestige de notre Union en fait les frais.

Cette situation aurait pu être évitée si l'on avait recouru à la "passerelle" entre le troisième et le premier piliers à laquelle je viens de faire allusion.

Aujourd'hui, le Conseil et la Commission doivent prendre les décisions imposées par l'urgence. Mais nous devons travailler ensemble, Parlement européen, Conseil et Commission, pour l'étape suivante, qui est celle d'un accord définitif avec les États membres après novembre 2007. N'évitons pas un débat qui porterait sur les droits fondamentaux des citoyens et ne continuons pas à éluder le rôle des parlements dans une thématique aussi sensible.

La collaboration loyale à laquelle je me suis référé a permis, sous la présidence britannique et grâce à la codécision, de parvenir à un accord difficile en un temps record sur la rétention des données en matière de communications.

Le Conseil s'était engagé alors à adopter rapidement la décision-cadre sur la protection des données, mais que cet engagement n'a pas été tenu.

J'espère que le Conseil adoptera, simultanément, cette décision-cadre et la décision sur les données PNR.

(J'espère également que l'Agence des droits fondamentaux, dont vous avez demandé la création en 2003, fera de rapides progrès. Le Parlement européen regrette que certains États membres s'opposent à la compétence de l'Agence au titre du troisième pilier.)

(Je déplore que le thème de l'Agence ait été retiré de l'ordre du jour de notre réunion.)

Enfin, je vous livrerai quelques considérations de méthode sur la dynamique interparlementaire et sur le retour symbolique aux sources historiques à des dates remarquables.

### La dynamique parlementaire

La coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux a connu un développement important. Nous avons créé, entre nous tous, un dynamisme parlementaire qui pourrait appuyer la réflexion, stimuler l'action et renforcer la légitimité notre Union.

J'en veux pour preuve la rencontre interparlementaire des 8 et 9 mai derniers, qui a coïncidé avec la fête symbolique de l'Europe et qui a été organisée conjointement avec la présidence autrichienne.

Cette rencontre sera renouvelée au cours de la présidence finlandaise et nous préparerons également ensemble le rendez-vous de 2008, lorsque les perspectives financières seront révisées, en ce qui concerne notamment les ressources propre de l'Union européenne.

---

## DISCOURS DU PRESIDENT

---

Toute révision qui s'avère nécessaire du traité constitutionnel doit intégrer cette dimension parlementaire. Le temps des négociations à huis clos entre gouvernements est bel et bien révolu. L'Europe ne continuera pas à se construire sans ses citoyens, c'est-à-dire sans une plus grande participation de ses parlements. C'est là une des grandes leçons de cette expérience.

Dans cette optique, le Parlement européen soutient la proposition de la présidence autrichienne visant à rendre transparentes les délibérations du Conseil en tant qu'organe législatif.

J'espère que vous parviendrez à un accord sur cette question.

### **De retour à Messine?**

La période qui s'ouvre abonde en anniversaires symboliques dont nous voudrions tirer parti: cinquante ans après le traité de Rome, 2007 verra le dixième anniversaire du Conseil d'Amsterdam, première tentative avortée de réforme de nos institutions.

Comme vous pouvez le constater, il n'y a pas que des anniversaires glorieux.

La Commission suggère d'aller au delà, jusqu'à Messine. (Un demi-siècle après le traité de Rome, nous irions à la recherche des traces des pères fondateurs.)

Assurément, Messine en 1955 servit d'antidote à l'échec de la Communauté européenne de défense. Mais Messine ne parlait pas seulement de marché commun.

Sa relecture surprend par la profondeur de l'ambition politique.

Il y était déjà proposé une politique commune de l'énergie. Et l'harmonisation des politiques sociales, de même que des règles communes sur la durée du temps de travail, thème sur lequel nos ministres ont essuyé un nouvel échec il y a quelques jours.

Compte tenu de cette réalité, souscrivions-nous aujourd'hui aux propositions des Six d'hier? Ne nous rappelons pas Messine pour être moins ambitieux qu'il y a cinquante ans. Pour définir les valeurs et les objectifs de l'Union, nous avons aujourd'hui le traité constitutionnel que vous avez conclu.

Une nouvelle déclaration les réaffirmerait-elle? Nous essayer à la rédiger nous engagerait-il dans une nouvelle négociation difficile, sachant qu'il nous faudrait rouvrir des dossiers qu'il a été si difficile de clore?

En guise de conclusion, j'aimerais citer Paul-Henri Spaak, dans ses mémoires célèbres *Combats inachevés*: "Chaque fois que les difficultés se présentèrent, écrit-il, nous avons puisé dans nos convictions communes l'imagination nécessaire pour les surmonter."

Partageons-nous, nous autres les Vingt-cinq, et bientôt les Vingt-sept, les convictions suffisantes? Aurons-nous l'imagination nécessaire pour surmonter les difficultés actuelles?

Il serait que le contexte soit davantage en cause que le texte.

---

## DISCOURS DU PRESIDENT

---

N'utilisons pas les contextes comme des prétextes. Quels que soient les textes sur lesquels nous marquerons notre accord, ils n'auront de valeur que par les convictions partagées qu'ils refléteront et par la volonté politique de les appliquer.

Je vous remercie de votre attention.

---