

Membres du *Adviesraad Internationale Vraagstukken*

(CONSEIL CONSULTATIF SUR LES PROBLÈMES INTERNATIONAUX)

Président	R.F.M. LUBBERS
Membres	F.H.J.J. ANDRIESSEN M. A.L. TER BEEK M ^{me} C.E. VON BENDA-BECKEMANN-DROOGELEEVER FORTUIJN G. VAN BENTHEM VAN DEN BERGH M ^{me} O.B.R.C. VAN CRANENBURGH C. FLINTERMAN E.J. DE KADT B. KNAPEN
Fonctionnaires conseillers	D.J. VAN DEN BERG (<i>ministère des Affaires étrangères</i>) E. KWAST (<i>ministère de la Défense</i>)
Secrétaire	F. VAN BEUNINGEN

Boîte postale 20061
NL-2500 EB La Haye

Téléphone +31 70 348 5108/60.60
Télécopieur +31 70 348 6256
Courriel AIV@BSG.minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Table des matières

Avant-propos

Résumé et recommandations 7

I	Nécessité impérieuse d'une réforme approfondie des institutions	10
II	Avis antérieurs relatifs à la problématique des réformes institutionnelles	14
III	Perspectives d'avenir de l'Union européenne	17
	III.1 Repères	17
	<i>III.1.1 La réduction du déficit démocratique et le renforcement de la participation du citoyen européen</i>	<i>17</i>
	<i>III.1.2 Le dynamisme du processus décisionnel</i>	<i>18</i>
	<i>III.1.3 Le renforcement de la capacité d'exécution</i>	<i>19</i>
	III.2 Promouvoir l'intégration européenne : vers une nouvelle structure institutionnelle	21
	III.3 Différenciation	23
IV	Les institutions	25
	IV.1 Le Parlement européen (PE)	25
	IV.2 Le Conseil	26
	IV.3 La Commission	28
	IV.4 Le Conseil européen	29
	IV.5 La Cour de justice	30
	IV.6 Vers de nouveaux types de rapports entre les États membres ?	32
Annexe 1	Demande d'avis	
Annexe 2	Liste des abréviations utilisées dans le texte	

Avant-propos

Le 31 mai 1999, le ministre et le secrétaire d'État aux Affaires étrangères ont invité, également au nom et à la demande du ministre de la Défense et du ministre de la Coopération, le Conseil consultatif sur les problèmes internationaux (Adviesraad Internationale Vraagstukken, ci-après l'AIV) à rendre un avis sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne. En vue de sa réponse, l'AIV a transmis la demande à l'une de ses quatre commissions permanentes, à savoir la Commission de l'intégration européenne (ci-après la CEI). Cette commission est composée de : F.H.J.J. Andriessen (président), B. Knapen (vice-président), H.J. Brouwer, W.S.J.M. Buck, W.H. Buitter, M^{me} A.E.J.M. Cook-Schaapveld, M^{me} N. Kroes, H.C. Posthumus Meyjes, P. Scheffer, W.K.N. Schmelzer, A. Szász, M^{me} M.G. Wezenbeek-Geuke. Les travaux ayant abouti à la rédaction de l'avis ont bénéficié de l'aide des fonctionnaires conseillers de la CEI, C. Van Rij et R.C.J.M. Van Schreven (ministère des Affaires étrangères). Le secrétariat a été initialement assumé par G.J. Van der Zwan, ensuite par d'autres membres du personnel de l'AIV. E.P.M. Schreijen (stagiaire AIV) a apporté son soutien aux travaux de l'équipe en vue de la rédaction de l'avis.

L'AIV estime que l'Union européenne traverse à nouveau une phase cruciale de son existence. L'Union doit faire face au défi que représente l'élargissement à un grand nombre de pays candidats. Au cours des décennies écoulées, l'UE est passée de six à quinze États membres. Lors du sommet d'Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, le Conseil européen a porté le nombre de pays candidats à treize. Tout semble donc indiquer que d'ici un laps de temps relativement court, l'Union européenne comptera environ trente États membres, ce qui se répercutera de manière drastique sur son fonctionnement et celui de ses institutions.

Les progrès ne concernent pas seulement l'adhésion prochaine de nouveaux États membres ; on les constate également en matière d'élargissement et d'approfondissement des tâches de l'Union européenne. Certains domaines comme la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSO) et celui de la Justice et des Affaires intérieures commencent à prendre forme. Les conclusions des présidences en exercice aux sommets de Cologne, de Tampere et d'Helsinki en témoignent.

Le présent avis de l'AIV porte sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne. Outre un rappel des recommandations déjà formulées dans les avis *Europa Inclusief* et *Europa Inclusief II* qui traitent également de ces réformes, il examine l'ordre du jour de la prochaine conférence intergouvernementale (CIG). Il aborde aussi d'autres questions institutionnelles inéluctables dans un avenir plus lointain. C'est pourquoi l'AIV esquisse une perspective d'avenir, brossant un tableau potentiel de l'Union européenne à moyen terme. L'AIV sait parfaitement qu'une telle perspective d'avenir ne figure pas à l'ordre du jour de la prochaine CIG. Il pense néanmoins qu'esquisser l'avenir est susceptible de contribuer au débat de fond sur le renouveau institutionnel de l'Union, dans la mesure où et parce que cette discussion fait l'objet de la CIG 2000. L'AIV entend ainsi apporter sa contribution au débat qu'il faudra mener tôt ou tard sur l'avenir de l'Europe.

Compte tenu de ce qui précède, l'avis s'articule comme suit : immédiatement ci-après on trouvera le *résumé* et les *recommandations*. Le chapitre I, *La nécessité impérieuse d'une réforme approfondie des institutions*, s'intéresse aux préparatifs et à la situation à la veille de la CIG ; le chapitre II, *Avis antérieurs relatifs à la problématique des réformes institutionnelles*, rappelle brièvement la position de l'AIV explicitée dans *Europa Inclusief* et *Europa Inclusief II* à propos du même sujet et le chapitre III, *Perspectives d'avenir pour l'Union européenne*, esquisse sur la base de repères encore à fixer une vision à plus long terme. Viennent enfin les questions institutionnelles liées au fonctionnement : *Les institutions* (chapitre IV).

Les recommandations sont imprimées en *italiques*.

Les annexes contiennent la demande d'avis initiale, une liste des abréviations utilisées et celle des avis antérieurs de l'AIV.

Résumé et recommandations

Nécessité impérieuse d'une réforme approfondie des institutions

L'élargissement de l'Union européenne est une donnée politique. L'ajout de pays candidats, treize aujourd'hui, et la perspective pour les États des Balkans de se voir un jour intégrés à part entière dans les structures de l'Union, impliquent qu'à terme l'UE comptera environ trente États membres. Or ce passage de quinze à trente États membres est susceptible d'intervenir relativement vite. De ce fait, les élargissements futurs ne pourront intervenir sans modifier fondamentalement, au préalable, les structures institutionnelles de l'Union.

L'AIV estime dès lors que l'Union européenne et les États membres devront se pencher attentivement sur la structure institutionnelle dans les prochaines décennies. Par conséquent il importe d'élaborer une vision d'avenir pour l'Union et ses institutions, qui fasse droit aux idéaux à la base du processus d'intégration européenne et qui garantisse le bon fonctionnement d'une Union forte d'environ trente États membres. L'AIV partage la position du gouvernement néerlandais : si la CIG 2000 veut préparer l'Union européenne à un accroissement rapide du nombre de ses États membres, l'ordre du jour devra être vaste et englober bien plus que les « *left overs* » des négociations qui ont abouti au traité d'Amsterdam, à savoir la composition de la Commission et le nombre de commissaires, la pondération des voix au sein du Conseil de ministres et l'extension de la prise de décision à la majorité qualifiée. Ainsi la CIG 2000 deviendrait-elle le véritable « *agenda* » régissant l'avenir de l'Union européenne.

Perspectives d'avenir de l'Union européenne

L'AIV estime que la révision fondamentale des institutions de l'Union européenne, indispensable aujourd'hui, doit nécessairement s'inscrire dans une perspective à long terme. Cela ne signifie pas qu'il faille apporter une solution à chacun des points spécifiques, compte tenu de l'immensité du travail. Certes, il importe de tracer la voie dans un contexte balisé de points de repère, chaque solution préconisée devant être mesurée à cette aune. Les étalons de mesure sont :

1. la réduction du « déficit démocratique » et le renforcement de la participation du citoyen européen ;
2. la capacité de prise de décision ;
3. le renforcement de la capacité d'exécution (respect de la réglementation) et des politiques communes.

Ad 1. L'AIV souligne l'importance de promouvoir la création de partis politiques véritablement européens. Les chefs de file politiques de ceux-ci doivent également pouvoir se porter candidat à la présidence de la Commission.

Ad 2. L'AIV estime que l'exigence de prise de décisions à l'unanimité au Conseil de ministres de l'UE devrait être limitée au strict minimum. En outre, la décision à la majorité qualifiée devrait s'inscrire de manière systématique dans une procédure de codécision avec le Parlement européen.

Ad 3. Le bon fonctionnement de l'Union européenne d'aujourd'hui, et a fortiori de l'Union très élargie de demain, dépend essentiellement de la capacité d'exécuter de manière dynamique et adéquate les décisions prises, qu'il s'agisse de législation, de compétences ou d'élaboration de politiques. Pour l'application des règles de l'UEM, l'AIV préconise de donner compétence à la Commission pour

transmettre simultanément au parlement de l'État membre concerné, l'avis destiné au Conseil relatif à un déficit budgétaire excessif existant ou sur le point de l'être.

Au centre des perspectives d'avenir de l'Union européenne, l'AIV voit une évolution vers plus de démocratie, une capacité meilleure de décision et d'exécution au sens large. À cet égard, l'AIV pense qu'il faut non seulement maintenir la prise de décision communautaire dans le premier pilier, mais aussi y intégrer le troisième à un rythme accéléré et tendre à terme à la communautarisation du deuxième pilier. Pour renforcer le caractère démocratique de l'Union, l'AIV plaide en faveur d'un système bicaméral de représentation, répartissant les compétences législatives entre deux chambres parlementaires en vue de représenter les citoyens de l'Union tant au niveau européen (le Parlement européen) qu'à celui des nations (la Chambre des pays).

L'AIV prône la généralisation des possibilités de coopération renforcée entre États membres, comme le traité d'Amsterdam le prévoit. Deux conditions actuelles du Traité devraient par conséquent être adaptées : premièrement, l'exigence selon laquelle seule une majorité d'États membres peut décider d'une telle forme de coopération renforcée devra être modifiée, en ce sens qu'un groupe plus restreint d'États membres pourra également choisir de coopérer plus étroitement ; deuxièmement, l'exigence de prise de décision à l'unanimité prescrite par le Traité, et qui accorde de fait un droit de veto à chaque pays, devra être supprimée. Si le besoin s'en fait sentir, la Commission assumera alors un rôle de coordination entre les différents (groupes de) pays qui ont décidé de resserrer leurs liens. Cette différenciation devra figurer à l'ordre du jour de la prochaine conférence intergouvernementale.

Les institutions

À mesure que l'Union européenne s'agrandit, le danger de voir « Bruxelles » se distancier de plus en plus du citoyen augmente. Le renforcement de la formation de partis politiques européens et, par-là, une meilleure visibilité pour le citoyen européen apparaissent dès lors comme des conditions pour permettre au Parlement européen de conquérir l'intérêt minimal et l'implication indispensables de la part du citoyen européen. Au centre de ce débat se trouvent le renforcement des options européennes du PE et son souci d'aboutir à des résultats concrets. Le Parlement européen gagnera en importance et crédibilité à mesure qu'il réussira à mieux exercer ses compétences de contrôle au-delà des frontières des États et des clivages entre les partis politiques nationaux. Cette fois l'enjeu n'est pas le perfectionnement ou une modification du statut des institutions, mais le comportement politique des députés et des partis européens qui devront concrétiser le contenu des compétences qui sont les leurs en mettant l'accent sur la dimension européenne.

En vue de garantir la continuité et l'efficacité, l'AIV estime que le Conseil profiterait d'une présidence plus durable. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'une telle présidence exerce une influence « dépolitisante » et en modifie la nature. Une présidence plus technique et responsable de la coordination conviendrait parfaitement dans une Union très élargie, même si ce changement ne manquera pas d'influencer la répartition des compétences institutionnelles au niveau des deuxième et troisième piliers. Dans ce contexte, l'AIV envisage un rôle de président pour la Commission, aussi bien au Conseil européen que dans les différents Conseils de ministres.

Comme la PESC semble traverser une phase d'accélération, l'AIV invite la prochaine CIG à éclaircir le rôle des divers organes et institutions appelés à intervenir dans la PESC et plaide pour une définition précise des compétences de chacun.

L'AIV plaide également en faveur du renforcement de la position de la Commission dans les rouages institutionnels. Le caractère communautaire de la CCE ne dépend pas essentiellement du fait que tous les États membres sont représentés dans ce collège par un de leurs citoyens, mais bien plus de la position que la Commission adopte face à la réglementation et à la mise en œuvre des politiques. Si l'élargissement peut avoir pour effet que ce collège compte moins de membres qu'il n'y a d'États membres, il se pourrait que la vocation européenne de la Commission en sorte renforcée et que sa visibilité en tant qu'organe communautaire en bénéficie, indépendamment d'autres considérations déjà formulées par l'AIV visant la constitution d'un collège plus restreint. Compte tenu de la place de plus en plus prépondérante prise par la mise en œuvre des politiques et leur gestion parmi toutes les missions confiées à la Commission européenne, l'AIV recommande avec insistance de faire bénéficier la problématique des compétences exécutives de la Commission de l'attention soutenue du gouvernement.

Dans le sillage de la démission de l'équipe Santer, au mois de mars 1999, il importe d'aborder pendant la CIG 2000 la responsabilité personnelle des commissaires européens devant le Parlement européen.

L'AIV formule les recommandations suivantes relatives au fonctionnement du Conseil européen. Elles peuvent être réalisées sans devoir modifier les traités et le gouvernement néerlandais peut même s'y atteler en dehors de la CIG 2000 :

- un meilleur reporting des délibérations à l'intention du Parlement européen ;
- avant chaque Sommet, un débat au Parlement européen portant sur les orientations socio-économiques dans le cadre de l'UEM ainsi que sur les points touchant à la PESC ;
- le droit, pour le Parlement européen de proposer des points pour inscription à l'ordre du jour ;
- un débat au sein du Conseil européen à l'issue de l'exposé traditionnel du président du Parlement européen ;
- la présence du président du Parlement européen pour tous les points de l'ordre du jour portant sur des points importants pour le Parlement.

L'AIV estime aussi que le fonctionnement de la Cour de justice européenne (procédure, charge de travail, traitement des questions préjudicielles) devrait également figurer à l'ordre du jour de la CIG 2000.

L'AIV estime enfin que certaines formes de pression ou d'influence réciproques, par exemple : *peer pressure*, *benchmarking* et *peer review*, constituent autant d'instruments précieux pour rapprocher les points de vue des États membres et ainsi dégager un consensus. Ces techniques n'ont cependant qu'un caractère complémentaire enrichissant un processus formel axé essentiellement sur la prise de décisions au sein et entre les institutions européennes dans le cadre réglementé d'une communauté de droit, à savoir l'Union européenne.

I La nécessité impérieuse d'une réforme approfondie des institutions

L'élargissement de l'Union européenne est un fait politique. Lors du sommet d'Helsinki, des 10 et 11 décembre 1999, le Conseil européen a reconnu comme pays candidats, outre Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et la République tchèque, une série nouvelle de pays : la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie, la Slovaquie ainsi que la Turquie. C'est plus précisément la crise du Kosovo qui a accéléré le rythme des relations de l'Union européenne avec les pays des Balkans. Non seulement ces relations se sont intensifiées, particulièrement sous la forme d'aides et d'un soutien, mais lors du sommet de Cologne, le Conseil européen a offert à ces pays la perspective de rapprocher le moment de l'intégration totale dans les structures de l'Union européenne¹. La multiplication du nombre de pays candidats et les perspectives ainsi esquissées pour les pays des Balkans signifient que l'Union européenne pourrait compter à terme une trentaine d'États membres.

À en croire l'évolution actuelle, contrairement au passage de l'Union européenne de six à quinze États membres, qui a pris quarante années, l'élargissement de quinze à trente pays pourrait se faire en bien moins de temps. C'est pourquoi il faut déjà se poser la question du fonctionnement de l'Europe des Trente.

D'emblée il est clair que l'élargissement à environ trente États membres débouchera sur une Europe très hétérogène. Les États membres actuels font tous partie de ce qu'on appelle l'Europe occidentale et, abstraction faite des oppositions Nord – Sud, ont énormément de points communs sur les plans de la structure économique, du mode d'administration et de la culture. Une Union européenne composée de trente États membres environ comptera parmi ceux-ci des pays qui non seulement sont confrontés à un retard économique, mais qui en outre diffèrent radicalement par leurs structures politiques et sociales des États membres d'aujourd'hui. À juste titre on peut cependant s'attendre à ce que la qualité de pays candidat et la perspective de l'adhésion incitent les pays concernés à réduire ces écarts.

Qui dit Union européenne pense en réalité aux institutions qui la composent, à savoir : la Commission, le Conseil, le Parlement européen, le Conseil européen, la Cour de justice et la Cour des comptes. La structure actuelle de l'Union s'appuie encore toujours en majeure partie sur la structure du traité fondateur de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) adopté en 1952 par l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. La Communauté économique européenne (CEE) a suivi en 1957². Au début de l'intégration européenne, avec six États

1 Voir les conclusions de la présidence allemande du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, au point 72.

2 À cet égard il est important de signaler qu'à côté des traités CECA, CEE et CEEA, les gouvernements de l'Allemagne, du Benelux, de la France et de l'Italie avaient également atteint un accord sur la création d'une Communauté européenne de défense (CED). Toutefois, au moment de la ratification des traités, en 1954, l'Assemblée française a décidé de ne pas débattre de la CED. De ce fait, la Communauté européenne de défense a été reportée aux calendes grecques. L'absence d'une CED s'est cependant fait ressentir de plus en plus au fil du temps. C'est une des raisons pour laquelle le débat autour de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECS) gagne en importance depuis quelques années.

membres, le Conseil comptait six membres, la Commission neuf commissaires et le Parlement européen 142 députés. Au cours du temps la Communauté initiale des Six est devenue l'Union actuelle composée de quinze États membres. Toutefois, la structure de base de l'Union européenne est restée inchangée au travers de chaque élargissement, chaque pays entrant obtenant un siège au Conseil, un commissaire européen pour les petits pays ou deux pour les grands, et pouvant déléguer un quota de parlementaires au PE.

La justification de l'extension des institutions était puisée dans la volonté des États membres de garantir des institutions suffisamment représentatives des rapports entre eux. Au Conseil intergouvernemental des ministres, organe qui représente les États membres, cette situation paraît aller de soi, mais dans une institution communautaire par essence, la Commission, la donne aurait dû se présenter différemment. Toutefois, ici aussi chaque État membre a toujours voulu être représenté à la CCE par au moins un de ses ressortissants nationaux. Ce contexte est à l'origine d'une croissance importante des institutions intergouvernementales et supranationales au cours des décennies écoulées, chaque élargissement successif provoquant un nouveau bond. Actuellement, le Conseil se compose de quinze membres, la Commission compte vingt commissaires, la Cour de justice quinze juges, la Cour des comptes quinze membres et le Parlement européen 626 députés.

En théorie, il serait encore possible d'appliquer à nouveau la méthode d'élargissement utilisée dans le passé, à savoir en principe l'extrapolation des règles et usages en vigueur. *L'AIV estime cependant que confrontées à cette croissance ininterrompue, les institutions ne pourront plus fonctionner correctement, ce qui entravera tout approfondissement de l'intégration. C'est pourquoi l'AIV conclut à l'impossibilité de recourir à la méthode de l'extrapolation utilisée dans le passé pour adapter les institutions, après le prochain tour d'élargissement de l'Union européenne. Les élargissements à venir ne pourront intervenir sans modifier fondamentalement, au préalable, les structures institutionnelles de l'UE.* Face à ce constat, le prochain élargissement de l'Union prend un caractère unique.

L'AIV estime que l'Union européenne et les États membres devraient se pencher attentivement sur la structure institutionnelle des prochaines décennies. Cette réflexion requiert l'élaboration d'une vision d'avenir pour l'Union européenne et ses institutions, capable de faire droit aux idéaux à la base du processus d'intégration européenne et de garantir le bon fonctionnement d'une Union forte d'environ trente États membres.

C'est dans ce contexte que des tentatives ont déjà été entreprises pour modifier le système institutionnel de l'Union au cours des négociations qui ont abouti au traité d'Amsterdam. Faute d'unanimité entre les États membres, aucune solution n'a pu être dégagée à Amsterdam. Force a donc été de reporter la question de la réforme institutionnelle par le biais d'un protocole annexé au traité d'Amsterdam³. Dans l'intervalle il a été décidé de convoquer une conférence intergouvernementale (CIG), dont les

3 Le « Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne » stipule (article 2) :

« Un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt États membres, une conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée pour procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions. »

travaux doivent être terminés en décembre 2000⁴. La conférence intergouvernementale aura donc en tous cas à son ordre du jour des négociations portant sur la composition de la Commission et le nombre de commissaires, la pondération des voix au sein du Conseil et l'extension de la prise de décisions à la majorité qualifiée. Les accords intervenus lors des Conseils européens de Cologne et de Helsinki permettent en outre à la CIG 2000 d'aller plus loin que les trois « *left overs* » précités des pourparlers qui ont abouti au traité d'Amsterdam. Il sera aussi possible d'ajouter des points à l'ordre du jour de la CIG 2000, sur la base du rapport intérimaire des progrès réalisés que présentera la présidence en exercice portugaise lors du Conseil européen de Feira de juin 2000⁵. C'est dans ce contexte que le Premier ministre Kok a qualifié l'accord intervenu sur l'ordre du jour provisoire de la CIG 2000 de « formule ouverte » aux ajouts⁶.

En guise de préparation de la CIG, est paru à l'instigation de la Commission présidée par Romano Prodi, le rapport : *Les conséquences institutionnelles de l'élargissement*, publié au mois d'octobre 1999. Ce texte a été rédigé par une commission des sages présidée par l'ex-Premier ministre de Belgique, Jean-Luc Dehaene. Il y formule une série de propositions, notamment celle de scinder la réglementation. On commencerait ainsi par un 'Traité de base', sorte de constitution énumérant les objectifs, les principes, les

- 4 Les conclusions du Conseil européen lors du sommet de Cologne des 3 et 4 juin 1999 rapportent :
- « Afin de garantir l'efficacité des travaux des institutions de l'Union européenne également après l'élargissement, le Conseil européen confirme qu'il entend convoquer, pour le début de l'an 2000, une conférence des représentants des gouvernements des États membres afin de résoudre les questions institutionnelles qui n'ont pas été réglées à Amsterdam et qui doivent l'être avant l'élargissement. La clôture de la conférence et l'accord sur les modifications à apporter au Traité devraient intervenir à la fin de l'an 2000 ;
- Conformément au 'protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne', annexé au traité d'Amsterdam, ainsi qu'aux déclarations faites à ce sujet, le mandat de la conférence intergouvernementale portera sur les points suivants :
- taille et composition de la Commission ;
 - pondération des voix au sein du Conseil (nouvelle pondération, introduction d'une double majorité ; seuil pour les décisions à la majorité qualifiée) ;
 - extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

La conférence pourrait traiter aussi d'autres modifications à apporter au Traité, dans la mesure où elles concernent les institutions européennes dans le cadre des points susmentionnés et où elles découlent de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam. »

Les conclusions de la présidence du Conseil européen d'Helsinki, des 10 et 11 décembre 1999, y ajoutent que les travaux de la CIG doivent aboutir en décembre 2000.

- 5 Dans les conclusions du Conseil européen d'Helsinki, des 10 et 11 décembre 1999, on peut lire à propos de l'agenda de la CIG 2000 :
- « Donnant suite aux conclusions de Cologne et à la lumière du rapport de la présidence, la conférence examinera la taille et la composition de la Commission, la pondération des voix au sein du Conseil, l'extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, ainsi que d'autres modifications qu'il faudra apporter aux traités à propos des institutions européennes, en liaison avec les questions précitées et dans le cadre de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam. La prochaine présidence fera rapport au Conseil européen sur les progrès réalisés par la conférence et pourra proposer l'inscription d'autres points à son ordre du jour. »
- 6 Cette formulation a été utilisée par le Premier ministre Kok au cours du débat du 16 décembre 1999 de la Chambre des députés relatif à la CIG.

orientations générales, les droits des citoyens et le cadre institutionnel de la coopération au sein de l'Union européenne. Viendrait ensuite le reste de la réglementation reprenant les autres dispositions des traités actuels, y compris celles relatives aux politiques spécifiques. Dehaene plaide également en faveur de l'extension des possibilités de prise de décision à la majorité qualifiée. *L'AIV rejoint l'idée de scinder le Traité de base du reste de la réglementation, mais attire l'attention sur le fait que la mise en œuvre de cette scission entraînera une multitude de problèmes en matière d'ordonnement des dispositions des traités. L'AIV prône également la proposition du rapport en question d'élargir les prises de décision à la majorité qualifiée.* Par ailleurs, il convient de signaler que le rapport n'aborde nulle part la pondération des voix au sein du Conseil ni la composition de la Commission. Le présent avis de l'AIV traite bel et bien de ces questions.

À l'instar d'une série d'autres États membres, les Pays-Bas prônent un agenda large et ouvert pour la CIG 2000, et ce depuis les tous premiers préparatifs.

Le gouvernement néerlandais a fait connaître son intention de débattre :

- de tous les sujets liés aux problématiques précitées, tels que la codécision et la responsabilité individuelle des commissaires ;
- des problèmes importants pour le bon fonctionnement de l'Union dans le cadre du traité d'Amsterdam, par exemple le mode de fonctionnement de la Cour de justice, le contrôle financier et la gestion ;
- des conditions régissant une coopération renforcée *différenciée* entre États membres au sein même de l'Union européenne ;
- des dispositions institutionnelles et juridiques à prévoir dans le contexte de la PECSD⁷.

En outre, il convient de rappeler à cet égard les développements relatifs à la politique commune en matière de sécurité et de défense et l'intégration de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) dans l'Union européenne, prévue d'ici la fin de l'année 2000, et la volonté d'aboutir à une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bien qu'il ait été décidé de ne pas (encore) charger l'agenda de la CIG 2000 sur ces points, il est possible que des décisions dans ces domaines, prises à la fin de 2000, nécessitent des modifications des traités. Par ailleurs, il importe de signaler que les progrès politiques significatifs en matière de politique européenne de sécurité et de défense soulèvent la question de savoir si l'Union européenne en tant que telle ne devrait pas donner corps à une politique intégrée « défense - complexe industriel » assortie d'instruments adéquats⁸.

Si la volonté d'examiner les possibilités de coopération renforcée différenciée devait aboutir à des solutions concrètes, le gouvernement néerlandais est d'avis qu'il conviendra de consigner ces résultats dans une modification des traités.

L'AIV souscrit à la position du gouvernement exigeant une concertation sur ces points au sein de l'Union européenne à un moment donné. Il conviendrait même de les aborder en 2000, pendant les travaux de la CIG. Ainsi cette conférence intergouvernementale deviendrait-elle un véritable creuset de l'élaboration de l'Union future.

Le présent avis analyse en détail ces points soulevés par le gouvernement, qui tous visent une meilleure efficacité de l'Union européenne.

7 Rapport du gouvernement : « *De IGC-2000 : een agenda voor de interne hervormingen van de Europese Unie* », pp. 4-5.

8 Dans l'intervalle, le gouvernement a inscrit ce point à l'agenda de l'AIV pour l'année 2000.

II Avis antérieurs relatifs à la problématique des réformes institutionnelles

L'AIV a déjà transmis ses avis *Europa Inclusief* (octobre 1997) et *Europa Inclusief II* (novembre 1998) portant sur une (éventuelle) réforme de la Commission, du Conseil, du Parlement européen et de la présidence en exercice de l'Union. Si l'avis *Europa Inclusief* souligne surtout la nécessité de réformes institutionnelles à la veille de l'élargissement de l'Union européenne, *Europa Inclusief II* formule à cet égard des propositions concrètes. Comme le présent avis se fonde sur ces prémisses et pousse plus loin le même raisonnement, il paraît opportun de rappeler brièvement les conclusions essentielles et les recommandations des deux avis précités.

La Commission européenne

Dans *Europa Inclusief II*, l'AIV a jugé que le nombre de commissaires européens devait être limité à dix ou quinze au maximum⁹. Il en résulte qu'à l'avenir chacun des États membres ne sera plus représenté de manière permanente dans la Commission par un de ses ressortissants nationaux. L'AIV insiste pour que cela s'applique également aux grands pays. Ces derniers aussi devront renoncer au droit de siéger en permanence à la Commission au travers d'un de leurs concitoyens, en vue de ne pas limiter outre mesure les possibilités des plus petits États membres d'avoir leur commissaire européen.

L'AIV a indiqué dans *Europa Inclusief II* que, alors que l'évolution de l'Union européenne marque de plus en plus la vie quotidienne de la population, il se profile simultanément un phénomène de distanciation plus grande entre l'Union et ses citoyens, exacerbant de plus en plus le déficit démocratique. La proposition de 'Notre Europe' (l'institut de Jacques Delors), visant à doter la nomination du président de la Commission d'un caractère politique plus prononcé, cadre très bien avec le souci de renforcer la légitimité démocratique de l'Union européenne et ainsi d'en accroître la visibilité et le profil¹⁰.

Le Conseil

Compte tenu du contexte du traité d'Amsterdam relatif à la pondération des voix au Conseil, l'AIV plaide, dans *Europa Inclusief II*, pour le maintien de la répartition des États membres en six ensembles. De cette manière il est possible de préserver les

⁹ Voir « *Europa Inclusief II* », pp. 24 et 25.

¹⁰ Voir « *Europa Inclusief* », p. 25. Cette proposition, antérieure à l'élection du Parlement européen en 1998, implique que les partis politiques européens (ou les groupes qu'ils constituent) désignent en leur sein, avant chaque élection du Parlement européen, la personne qu'ils voudraient voir à la tête de la Commission. L'électeur pourrait ensuite également faire connaître sa préférence en accordant sa voix à l'une des personnalités avancées comme candidat à la présidence de la Commission. L'idée sous-jacente est qu'ensuite, lorsque le Conseil européen nommera effectivement le président de la Commission, il ne pourra pas contourner le candidat avancé par le 'parti' devenu le plus important au Parlement européen. C'est d'autant plus nécessaire que le président de la Commission doit jouir de la confiance du Parlement européen, ou du moins d'une majorité au PE. Cette proposition de 'Notre Europe' peut être mise en œuvre sans la moindre modification des traités et constituerait un premier pas vers la voie de l'élection (directe) du président de la Commission.

relations stables entre (groupes de) pays, comme elles existaient au cours des dernières décennies. En vue d'éviter que les États membres relativement plus petits n'acquière un poids démesuré dans les prises de décision de l'Union européenne, parce que leur nombre s'accroît, il devrait être possible d'augmenter le nombre de voix dont disposent les grands pays. Cette adaptation maintiendrait la systématique actuelle de la minorité de blocage, garantissant ainsi la stabilité des rapports existant entre les États membres. Une seconde clé de répartition, par exemple fondée sur les données démographiques respectives, serait de ce fait superflue¹¹.

Le Parlement européen

Pour éviter que le Parlement européen ne devienne un mastodonte immobilisé par sa propre taille et donc incapable d'agir, le traité d'Amsterdam a limité le nombre de parlementaires à 700 au maximum. Si par exemple cinq nouveaux États membres s'ajoutaient à l'Union européenne, la méthode de l'extrapolation porterait le nombre de membres du Parlement européen à 760 environ. Cela signifie qu'il faudrait réduire le nombre de parlementaires d'une soixantaine. La question posée est donc de savoir comment procéder concrètement à cette limitation du nombre de mandats. Le présent avis aborde ce volet au paragraphe 1 du chapitre IV.

Aujourd'hui encore, le mode de scrutin des élections européennes n'est pas uniforme en Europe. La manière dont les membres du Parlement européen sont élus diffère de pays à pays et est régie par les lois électorales nationales. Le Parlement européen est arrivé lui-même à la conclusion qu'il faudrait uniformiser les élections. C'est pourquoi il a proposé d'organiser les élections de 2004 selon un système de représentation proportionnelle lié à des quotas¹². En outre, le Parlement européen a proposé de franchir un pas supplémentaire lors des élections de 2009, en permettant l'élection d'une partie du PE sur des listes européennes. Compte tenu de ces positions du Parlement européen, l'AIV prône dans *Europa Inclusief II* que ces propositions méritent d'être soutenues et invite le gouvernement néerlandais à s'efforcer de les réaliser. Dans *Europa Inclusief II*, l'AIV plaide encore en faveur de l'extension de la prise de décision par le biais de la procédure de codécision et en faveur d'un statut juridique uniforme des membres du Parlement européen. À ses yeux, la question de la réduction proportionnelle du nombre d'europarlementaires doit être étudiée dans le contexte de ces changements¹³.

11 Voir « *Europa Inclusief II* », pp. 25 et 26.

En 1999, la pondération des voix au Conseil est la suivante :

- 10 voix : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni ;
- 8 voix : Espagne ;
- 5 voix : Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal ;
- 4 voix : Suède, Autriche ;
- 3 voix : Danemark, Finlande, Irlande ;
- 2 voix : Luxembourg.

12 Un système électoral exclusivement basé sur la représentation proportionnelle aurait pour effet que les petits pays, vu leur population relativement réduite face à celle des grands pays, ne disposeraient plus au sein du Parlement européen que d'un nombre très limité de sièges par rapport à la situation actuelle. Pour éviter pareille situation, la proposition avance la solution de la représentation proportionnelle corrigée par un système de quotas.

13 Voir « *Europa Inclusief II* », pp. 26-28.

La présidence

Chaque État membre de l'Union européenne exerce à présent à tour de rôle la présidence pendant un semestre. Compte tenu des quinze pays qui constituent l'Union, chaque État membre exerce donc cette présidence une fois tous les sept ans et demi. À mesure de l'arrivée de nouveaux États membres dans l'Union, la période qui sépare deux présidences successives d'un même pays ne fera que s'allonger. Compte tenu par ailleurs de la durée relativement courte de la présidence (six mois par pays), l'AIV conclut dans *Europa Inclusief II* que le système de la présidence tournante ne fonctionnera plus dans une Europe qui compte plus de quinze États membres. C'est pourquoi l'AIV plaide dans *Europa Inclusief II* pour la suppression du système actuel et son remplacement par une présidence exercée pendant une durée plus longue, de deux années au moins¹⁴. Le présent avis développe certaines idées à ce sujet (Cf. le point 2 du chapitre IV).

Les appréciations et les recommandations reprises ci-dessus, tirées de *Europa Inclusief* et de *Europa Inclusief II* ont été rédigées en 1997 et en 1998. À la lumière des développements récents qui dégagent de nouvelles perspectives, l'AIV réexamine le fonctionnement des institutions au chapitre IV, en vue d'actualiser et de compléter ses recommandations dans ces domaines.

¹⁴ Voir « *Europa Inclusief II* », p. 28.

III Perspectives d'avenir de l'Union européenne

III.1 Repères

La perspective qui s'offre à l'Union européenne est un élargissement d'une ampleur et à un rythme sans précédent dans le processus d'intégration de l'Europe. Il est évident que des adaptations fondamentales s'imposeront. Dans une Union comptant environ trente États membres, les enjeux ne sont pas seulement le dynamisme et la capacité de prendre des décisions, mais également les conséquences d'un déficit démocratique qui se fera de plus en plus ressentir. Une adaptation des institutions est dès lors impérieusement nécessaire. Dans le passé, les modifications de la structure institutionnelle ne sont intervenues qu'au compte-gouttes et souvent sur une base *ad hoc*. Le chapitre IV y revient de manière détaillée. Aujourd'hui c'est d'une adaptation drastique et fondamentale qu'il s'agit, même s'il est très probable qu'on y procède seulement par touches successives.

L'AIV estime que, certainement après les modifications apportées dans le passé et le bouleversement profond de l'équilibre institutionnel qui en résulte, il est temps de situer la réforme institutionnelle plus fondamentale qui s'impose aujourd'hui dans une perspective à long terme du développement institutionnel. Cette perspective ne doit pas nécessairement apporter des solutions spécifiques à l'ensemble des points précis que soulèvent les nombreuses questions institutionnelles. En revanche, il importe de définir l'orientation et de tracer la voie en retenant certains critères qui serviront de pierre de touche pour évaluer les solutions futures, quelles qu'elles soient.

Ces repères sont :

1. la réduction du déficit démocratique et le renforcement de la participation du citoyen européen ;
2. le dynamisme du processus décisionnel ;
3. le renforcement de la capacité d'exécution (respect de la réglementation) et des politiques communes.

Le présent chapitre analyse successivement ces divers éléments et taille quelques pierres angulaires d'un éventuel édifice institutionnel futur. Cette contribution sera ensuite davantage développée dans l'avis de l'AIV.

III 1.1 La réduction du déficit démocratique et le renforcement de la participation du citoyen européen

L'Union européenne est exclusivement composée d'États membres avec un régime démocratique, alors qu'elle-même n'est pas une démocratie au sens classique du terme. L'extension des compétences du Parlement européen espérée au moment de l'élection directe de cette institution n'a été réalisée que partiellement et par petits pas. Même l'élection du Parlement, prévue comme des élections européennes, reste jusqu'à présent teintée de caractéristiques fortement nationales, d'ailleurs sans avoir amélioré la visibilité du PE et de l'Union pour le citoyen national. Que dire alors du *citoyen européen* ? La faible participation aux élections du Parlement européen en 1999 en dit long à cet égard, pratiquement à tous les points de vue.

Le traité d'Amsterdam a limité à juste titre le nombre de parlementaires européens à sept cents. En effet, le nombre d'europarlementaires ne constitue pas en soi une

garantie de visibilité du Parlement européen pour le citoyen (européen). En revanche, le renforcement de la position du Parlement européen constitue bel et bien une *conditio sine qua non* pour accroître l'implication des citoyens. Cette position dépend de la composition du PE, de ses compétences face à la Commission et au Conseil ainsi que de son mode de fonctionnement. Le renforcement de sa position dans ces trois domaines est susceptible d'accroître la visibilité du Parlement. À cet égard, le renforcement de son rôle dans le processus législatif apparaît comme essentiel. L'AIV développera le volet du renforcement de l'implication du citoyen, notamment dans son plaidoyer en faveur d'un système représentatif bicaméral et en faveur de la responsabilité individuelle des commissaires européens.

En ce qui concerne la composition du Parlement européen, promouvoir l'émergence de véritables partis politiques européens, qui vont bien au-delà des structures de coopération (fédérale) entre partis ou groupes nationaux, est susceptible de contribuer au renforcement de la position du Parlement européen. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la possibilité existe de prévoir dans les traités un soutien financier à la création de partis européens. *Il conviendrait d'utiliser cette disposition, certainement dans la perspective de l'élargissement. En effet, celui-ci risque d'affaiblir plutôt que de renforcer la base de la création de partis véritablement européens en raison du caractère de plus en plus hétérogène de la représentation des citoyens au Parlement européen. Il importe de souligner à cet égard la proposition demandant aux partis politiques européens de désigner leur chef de file politique, qui serait de ce fait également le candidat de son parti à la présidence de la Commission. Elle a été avancée dans l'avis Europa Inclusief II et est répétée au chapitre II du présent avis.* Ajoutons qu'il est très important pour le citoyen d'être mieux et plus régulièrement informé sur les politiques menées par l'Union. Il importe d'encourager les initiatives des médias en faisant agir les institutions européennes de concert et en pratiquant une politique d'information plus coordonnée au bénéfice de tous. Nul besoin pour tout cela de modifier les traités existants.

III.1.2 Le dynamisme du processus décisionnel

Il en va toujours ainsi dans l'Union européenne : beaucoup de décisions du Conseil doivent être prises à l'unanimité. Dans une Union comptant quelque trente États membres, l'exigence de l'unanimité ne peut que très difficilement se concilier avec le souhait d'agir avec efficacité. *L'AIV estime dès lors qu'au stade actuel de l'intégration l'exigence d'unanimité devrait être limitée au strict minimum. L'unanimité ne devrait plus concerner que les points qui touchent aux fondements même de l'Union, à savoir les aspects institutionnels, les (nouvelles) politiques pour lesquelles il n'existe encore aucune base légale dans les traités, les modifications des traités, etc. On aurait facilement tendance à accepter d'abord le principe de la décision majoritaire en l'assortissant immédiatement après d'une série d'exceptions, par exemple dans les domaines fiscal et budgétaire. Il faut résister à cette tentation. En outre, la règle devrait stipuler que toute décision à la majorité qualifiée implique ipso facto une procédure de codécision avec le Parlement européen.*

Dans le deuxième et troisième piliers, le processus décisionnel a ses propres caractéristiques. Les décisions prises dans ces piliers concernent des domaines pour lesquels il existe en principe des compétences potentielles, qui ne sont mises en œuvre qu'une fois que les décisions concrètes ont été arrêtées. La structure en piliers est précisément la conséquence du manque de volonté politique des États membres de transférer des compétences concrètes. Tant que cet état d'esprit subsistera, la capacité de prendre des décisions dans ces piliers continuera à subir des pressions. Si des compé-

tences concrètes sont créées à l'unanimité des voix des États membres, on peut supposer que l'Union progressera vers plus d'efficacité et de dynamisme dans ces secteurs. Une modification des traités n'est en principe pas nécessaire pour atteindre ce résultat¹⁵.

Dans les prises de décision à la majorité qualifiée, l'accent est de plus en plus mis sur la pondération des voix. Dans un avis antérieur, *Europa Inclusief II*, l'AIV plaide pour attribuer plus de voix aux pays plus grands, ce qui permettrait de respecter les proportions entre grands et petits États membres. *Une réflexion plus approfondie amène aujourd'hui l'AIV à croire qu'il importe certes d'améliorer la position des grands pays, mais que cela ne peut se faire d'une manière qui maintient telle quelle la position relativement dominante des grands États membres en ce qui concerne la pondération des voix. En effet, l'influence des plus petits pays serait alors réduite de manière draconienne. C'est pourquoi tous les États membres devront accepter que dans une Union européenne forte de quelque trente pays, tous les États membres aient un rôle plus mineur à jouer.* La question de la pondération des voix devra être tranchée par la prochaine conférence intergouvernementale. Bien que les prises de décision n'aient à vrai dire jamais été handicapées par un clivage grands pays/petits pays, un différend persistant à propos de cette question souvent qualifiée « d'opposition », risque de peser négativement sur les relations réciproques entre États membres et même de constituer de ce fait une entrave à l'élargissement.

III.1.3 Le renforcement de la capacité d'exécution

Dans le passé, l'importance de la réglementation pour le rapprochement et l'intégration des États membres a souvent été soulignée. Toutefois, la prise de décisions ne concerne pas exclusivement la réglementation ; elle vise tout autant la capacité de mise en œuvre des politiques. L'exécution des politiques de l'Union européenne est une responsabilité partagée entre la Commission et les États membres. Cela est lié au caractère même de l'Union européenne, dont la nature n'est pas seulement communautaire ; dans une série de domaines essentiels la coopération est aussi intergouvernementale.

Il s'agit ici de la mise en œuvre d'une politique qui attribue un rôle important à la Commission (ou devrait le faire). Cela concerne également spécifiquement d'autres compétences transférées à la Communauté, par exemple la politique commerciale et les instruments dans ce domaine (politique antidumping, litiges dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce, la coordination des politiques budgétaire et de l'emploi, la politique agricole commune (politique des prix, etc.), la politique de la concurrence et l'harmonisation des politiques menées par les États membres en vue d'exercer ces compétences.

Si tous les exemples ci-dessus se situent dans le premier pilier, la même problématique de l'exécution existe aussi dans les autres piliers, par exemple pour la PESC (deuxième pilier) et la politique d'asile et d'immigration (troisième pilier).

Le fonctionnement adéquat de l'Union européenne d'aujourd'hui et a fortiori d'une Union très élargie dépend essentiellement de sa capacité de mettre en œuvre correctement et efficacement les décisions prises, qu'il s'agisse de législation, de compé-

¹⁵ Nous reviendrons plus loin sur la possibilité de l'« abstention constructive » au niveau du deuxième pilier.

tences déléguées ou de politiques. Quelques exemples permettront d'éclaircir cette thèse :

- * L'application de la réglementation dans le cadre de l'UEM a montré à quel point il pouvait être difficile de transposer des critères inscrits dans les traités dans la réalité pratique. Même constat pour les dispositions des traités sur les déficits publics excessifs qui sont précisées davantage dans le Pacte de stabilité et de croissance. Un bon fonctionnement de l'UEM exige que les engagements pris soient effectivement respectés. Les procédures prévues qui débouchent sur une possibilité d'imposer des sanctions dépendent essentiellement, pour leur efficacité, de leur impact préventif. Ce dernier peut être accru en renforçant le rôle de la Commission, plus particulièrement en lui permettant d'exprimer à un stade précoce sa préoccupation vis-à-vis d'un État membre. L'article 104 (ex-article 104 C) du Traité charge la Commission d'élaborer un rapport et d'adresser un avis au Conseil si elle estime que le risque d'un déficit public excessif est (potentiellement) présent dans un État membre. Le Conseil doit alors décider s'il y a ou non un déficit excessif et prendre les mesures qui s'imposent. *L'AIV suggère de donner compétence à la Commission pour adresser, parallèlement à l'avis transmis au Conseil lorsqu'un déficit public excessif existe ou risque d'exister, ce même avis au parlement de l'État membre concerné*¹⁶.
- * La politique d'asile fait actuellement l'objet d'une attention politique et sociale soutenue dans tous les pays de l'Union actuelle. Ce n'est pas sans raison que nos pays tentent, au niveau politique le plus élevé, de mettre au point une politique européenne reconnaissable par les citoyens. L'impact direct de la politique d'asile sur les citoyens grandira encore dans une Union européenne en rapide expansion. Les différences de prospérité et aussi les possibilités d'emploi exerceront un grand pouvoir d'attraction sur des migrants potentiels. D'éventuels problèmes de contrôle aux frontières extérieures des nouveaux États membres risquent d'influencer cette évolution dans une mesure considérable. Une politique européenne résolue est donc indispensable. Le Conseil européen de Tampere a accompli un pas important dans ce domaine en 1999, en prenant l'engagement formel d'adopter à terme une réglementation communautaire en vue d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme pour les demandeurs ayant obtenu asile, applicables partout dans l'Union européenne. Cet engagement met la politique d'asile commune à la portée de l'UE et augmentera sans nul doute considérablement sa dynamique¹⁷.
- * La convention sur les changements climatiques et la suite qui y a été donnée à Kyoto ont bénéficié d'un intérêt public croissant au cours des dernières années. Or les États membres de l'Union européenne se contentent de coordonner leurs efforts dans le domaine de la politique climatologique. Du point de vue de l'efficacité et pour éviter les distorsions de la concurrence, il conviendrait de donner corps au niveau européen à certains instruments de la politique en matière de CO₂, notamment les droits négociables, les taxes sur les rejets de CO₂. C'est pourquoi il

16 « *Europese Unie* », rapport de la commission consultative sur l'Union européenne (La Haye, 1975, p. 40) rédigé par la commission Spierenburg. Il formule déjà en 1975 une proposition pour une coordination plus stricte attribuant un rôle propre à la Commission.

17 Pour plus de détails, voir « *Asielinformatie en de Europese Unie* » avis n° 8 du Conseil consultatif sur les problèmes internationaux (AIV, juillet 1999).

faudrait confier à la Commission la responsabilité de l'initiative pour définir une politique du climat et du CO₂. Il conviendrait également que l'Union européenne définisse sa position en matière de CO₂ dans ses relations avec les pays candidats et d'autres pays avec lesquels il existe des accords d'association. *L'AIV estime par conséquent qu'il est nécessaire d'élaborer une politique européenne du climat et une politique en matière de CO₂, en confiant la responsabilité de l'initiative à la Commission et le pouvoir de décision, à la majorité, au Conseil.*

- * En ce qui concerne la PESC, on risque de se heurter à des difficultés d'exécution si les décisions en vue d'actions communes doivent passer par des procédures complexes. L'intervention de l'Union européenne dans les Balkans en général et au Kosovo en particulier en a apporté la preuve. Des compétences insuffisamment délimitées, d'une part au niveau de l'Union et d'autre part à celui des institutions, cumulées à des problèmes budgétaires, entravent l'exécution efficace des décisions et ont pour effet que l'action de l'Union européenne n'est souvent ni claire ni convaincante aux yeux des médias et des citoyens. Si en soi il convient d'émettre un jugement positif sur la capacité de l'Union européenne d'intervenir dans de telles conditions, il n'en reste pas moins qu'en définitive c'est la manière dont les mesures sont exécutées sur le terrain qui détermine le pouvoir de conviction des actions entreprises. Cela vaut d'autant plus depuis que l'Union européenne a pris la décision d'élaborer une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECS) lors des Conseils européens de Cologne et d'Helsinki. *En vue de cette nouvelle intensification et accélération de l'évolution dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de la défense de l'Union européenne, (voir le point IV.2 pour la mise en forme institutionnelle) l'AIV demande que l'on examine les possibilités de développer une politique européenne intégrée militaire et industrielle. Un des instruments à cet égard est l'option du cofinancement par l'Union européenne.*

III.2 Promouvoir l'intégration européenne : vers une nouvelle structure institutionnelle

L'Union européenne est et reste une construction unique. Elle combine des caractéristiques supranationales et intergouvernementales et dispose des institutions qui y correspondent. Toute tentative de réforme de l'Union européenne devra tenir compte de cette construction unique. Si d'un côté les États membres de l'Union veulent dans une plus ou moins grande mesure faire partie d'un ensemble (supranational) plus important, ils souhaitent par ailleurs préserver leur propre souveraineté et garder leur mot à dire dans de nombreux domaines ; ici encore la situation n'est pas la même dans tous les pays. Ces caractéristiques sont à l'origine d'un concept institutionnel propre qui est forcément également unique. L'élément communautaire, supranational, est surtout visible au niveau de la Commission, de la Cour de justice européenne et de plus en plus au Parlement européen, quand il est question d'initiatives législatives, de codécision dans la législation, de nominations et de contrôle de la Commission et de compétences budgétaires partagées. L'élément intergouvernemental vient du Conseil, qui prend les décisions – notamment dans les conférences internationales – nomme les membres de la Commission et décide de la poursuite de l'intégration (mais n'est jamais appelé à rendre des comptes à ou devant un organe communautaire). Le caractère intergouvernemental de l'Union européenne s'exprime cependant de la manière la plus éclatante dans le Conseil européen qui est devenu au fil du temps l'organe principal de définition des politiques de l'Union européenne.

L'AIV recommande qu'en matière de nouvelles propositions relatives à l'intégration de l'Union européenne allant dans le sens d'un renforcement du système institutionnel, il faut s'inspirer du tableau de l'Union européenne brossé ci-dessus, notamment dans l'optique de l'élargissement. Ce n'est toutefois pas l'unique raison. La construction de l'Union européenne comporte suffisamment de possibilités de développement pour faire droit aux exigences et aux souhaits formulés aux points III.1.1, III.1.2 et III.1.3. Seule une esquisse de l'avenir du système institutionnel de l'Union dans laquelle une large majorité d'États membres tant anciens que nouveaux peuvent se reconnaître, et suffisante au minimum pour permettre aux autres pays de (finalement) marquer eux aussi leur accord, est susceptible de déboucher sur un résultat positif. Toute exploration future des possibilités devra se fonder sur cette prémisse.

Simultanément et comme exposé ci-avant, il devient urgent de situer les recommandations pour une adaptation fondamentale de la structure institutionnelle dans le contexte de cette esquisse de l'avenir. L'AIV y réserve une place de choix à une évolution vers plus de démocratie et une capacité meilleure de prise de décision et d'exécution au sens large du terme. Toujours dans le contexte de cette esquisse de l'avenir, l'AIV estime qu'il faut non seulement préserver la prise de décision communautaire dans le premier pilier, mais qu'il importe d'intégrer à un rythme accéléré le troisième pilier dans le premier, et qu'il faudrait tendre à terme vers la communautarisation du deuxième pilier.

C'est dans ce cadre qu'il faudrait, en premier lieu, concentrer son attention sur la poursuite de la démocratisation de l'Union européenne. Avant tout, on y trouve les exigences en matière de visibilité et de caractère reconnaissable d'une Union des citoyens européens et des pays européens (l'accent étant actuellement toujours mis sur ces derniers). Il paraît dès lors indiqué de rendre l'Union visible pour ses citoyens par le biais de deux pistes, à savoir (1) un Parlement européen élu directement (comme indiqué au point III.1.1) et surtout (2) une Chambre dans laquelle siègeraient les représentants des États membres (la Chambre des pays). Cette dernière viserait une représentation des différents pays d'une manière telle que le citoyen national s'y reconnaisse aisément. Le Conseil actuel, qui entend donner corps à cette représentation des États membres, ne remplit pas suffisamment cette fonction aux yeux des citoyens, parce que ceux-ci n'ont aucune prise directe sur cet organe et parce que les délibérations se font à huis clos. Ce raisonnement, axé sur une évolution à long terme de l'Union européenne, devrait ainsi déboucher sur un système représentatif bicaméral, dans lequel les compétences législatives seraient partagées entre les deux chambres parlementaires et dans lequel les citoyens seraient impliqués dans l'Union par leurs représentants au niveau européen (Parlement européen) et au niveau national (Chambre des pays). La représentation des populations au Parlement européen devrait de ce fait être proportionnelle, canalisée en principe par des partis politiques européens. La Chambre des pays représenterait ensuite les États membres selon un système de grandeur et de quotas par pays encore à définir. Cette idée, avancée par d'autres également, peut à l'évidence être mise en œuvre de diverses manières. C'est ainsi que dans un premier temps les parlements nationaux pourraient jouer un rôle dans la désignation ou dans l'élection des membres. Un suffrage direct est également envisageable pour la Chambre des pays et paraît même probablement recommandable à terme. Pour l'instant, il importe encore de laisser ces décisions aux États membres, en précisant toutefois qu'en fin de parcours il faut arriver à une procédure électorale uniforme.

Il ressort des caractéristiques du système institutionnel de l'Union européenne, tel qu'elles sont décrites ci-dessus, que ce raisonnement réserve toujours un rôle essentiel au Conseil, à savoir celui de coordinateur des politiques interétatiques, lorsque la mise en œuvre des réglementations n'est pas encore déléguée à la Commission ou lorsque les compétences attribuées doivent encore être concrétisées. En revanche, la compétence législative devrait progressivement devenir l'apanage des deux Chambres (députés et pays), qui exprimeraient la position des citoyens et des pays par la bouche de représentants élus.

Dans ce schéma, la Commission continue à assumer ses fonctions d'initiateur, de médiateur et d'exécuteur. La Cour de justice européenne verrait sa juridiction s'étendre peu à peu à l'ensemble des piliers. À terme, tant le Conseil que le Conseil européen auraient un rôle moins dominant. Cette construction est parfaitement défendable, parce que le travail législatif se ferait essentiellement à la Commission et dans les deux Chambres. Définir les grandes orientations, notamment en matière d'intégration resterait toutefois la tâche et la responsabilité du Conseil européen.

Le tableau brossé ci-dessus, qui prolonge et adapte la structure institutionnelle actuelle ne pourra devenir réalité qu'à long terme. Dans l'intervalle, il peut servir de fil d'Ariane guidant l'évolution à court terme et pilotant les propositions avancées par l'AIV dans le présent avis.

Tout ce qui va dans le sens :

- d'un renforcement du rôle initiateur et d'exécution de la Commission ;
- d'un renforcement du rôle de contrôle et des compétences de colégislateur du Parlement européen ; et
- d'une réorientation généralisée des travaux du Conseil mettant l'accent sur la coordination générale des politiques (tout en simplifiant le mode de fonctionnement et en réduisant le nombre de Conseils spécialisés)¹⁸ est parfaitement compatible avec l'esquisse ébauchée de l'avenir du système institutionnel et mérite dès lors d'être soutenu.

III.3 Différenciation

Europa Inclusief et *Europa Inclusief II* consacrent une part de réflexion à la différenciation. Le caractère souhaitable de cette approche a cependant soulevé certaines réticences, nonobstant le fait que dans l'histoire de l'intégration européenne, y compris au sein d'une Union nettement plus homogène, cette différenciation a toujours existé sous une forme ou l'autre. Certes, il importe de ne pas confondre la différenciation dans et en dehors du Traité. Dans le cadre du Traité, elle vise des périodes transitoires relativement longues ou des exceptions autorisées dans tel ou tel segment du marché commun ou volet de la politique de la concurrence. En dehors du Traité, citons comme exemple les différents systèmes de coordination monétaire, finalement repris dans le Traité sans que tous les États membres ne soient obligés d'y participer. Il en va de même pour l'Accord de Schengen, aujourd'hui également intégré sous une forme différenciée dans le Traité. La forme la plus ancienne de différenciation est d'ailleurs constituée par le Benelux, pour lequel l'article 306 (ex-article 233) du Traité stipule

¹⁸ Les « Orientations pour la réforme et recommandations opérationnelles » du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 reprennent des amorces intéressantes et pratiques dans le sens souhaité (Voir Annexe III des Conclusions de la présidence).

explicitement que les dispositions du traité ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Le traité d'Amsterdam contient une innovation importante en ce sens qu'il rend possibles des formes de coopération renforcée qui ne sont pas spécifiées à l'avance dans le Traité. Toutefois, lorsqu'on analyse le texte, il s'avère que la convergence de vues atteinte autour de cette possibilité n'a pu être dégagée qu'au prix d'une série de conditions très restrictives. Le traité d'Amsterdam prévoit également la possibilité de différenciation dans le deuxième pilier, sous la forme de l'abstention constructive, permettant à un groupe d'États membres d'élaborer une politique dans le contexte de la PESC sans obliger tous les pays à y participer.

Compte tenu de ces conditions une seule conclusion s'impose : ce n'est que dans des cas très particuliers et probablement uniquement à titre d'exception qu'il sera possible de recourir à cette possibilité de différenciation. Dans l'intervalle, le débat public a remis au goût du jour la question de l'opportunité d'une Europe à plusieurs vitesses. Tant le président de la nouvelle Commission, Romano Prodi, que Jean-Luc Dehaene, conseiller pour la prochaine CIG, ont ouvertement réclamé de l'attention pour cette possibilité dans le contexte de l'élargissement. Dans *Europa Inclusief II*, l'AIV entr'ouvre déjà prudemment la porte dans ce sens. Les pressions actuelles pour que soit adopté un calendrier plus court et plus définitif de l'adhésion d'une série de pays candidats au moins déboucheront nécessairement sur un accroissement de la différenciation au cours de la période initiale de l'élargissement.

C'est dans ce contexte que l'AIV estime devoir recommander un élargissement des possibilités de coopération renforcée entre certains États membres, comme le traité d'Amsterdam le prévoit. Il faudrait pour cela adapter deux des exigences inscrites dans le Traité actuel. Premièrement, la condition selon laquelle seule une majorité qualifiée d'États membres peut prendre la décision d'une telle coopération devrait être modifiée en vue de permettre également à un plus petit groupe de pays de renforcer leurs liens. Deuxièmement, la condition exigeant l'unanimité pour une telle décision devrait être abandonnée, car elle revient à accorder un droit de veto à chaque État membre.

Abandonner la première exigence, ce que l'AIV recommande, signifie l'émergence de plusieurs groupes d'États membres qui coopèrent plus intensément et peuvent ainsi jouer un rôle de locomotive dans leur domaine de prédilection. *L'AIV voit dans une telle situation un rôle de coordination pour la Commission et, dans la mesure où un domaine d'action du premier pilier est concerné, une évaluation au regard de l'article 11 du Traité (ex-article 5 A introduit par le traité d'Amsterdam) semble s'imposer. Force est donc de recommander à la prochaine conférence intergouvernementale d'inscrire la différenciation et les coopérations renforcées à son ordre du jour.*

IV Les institutions

La demande d'avis adressée à l'AIV en matière de fonctionnement des institutions est très large dans sa formulation, au point où l'AIV estime devoir s'imposer certaines limites. Seront donc passés sous silence : la problématique de l'utilisation des langues, le fonctionnement de la Cour des comptes, du Comité économique et social et du Comité des régions. Il serait faux d'en déduire pour autant qu'à elle seule, l'extension importante à laquelle il faut s'attendre du nombre de membres (Cour des comptes et Comité économique et social) et du nombre de régions (Comité des régions) n'aura guère d'impact sur le fonctionnement de ces organes. Toutefois, ces aspects paraissent secondaires quand on aborde les questions centrales régissant le système institutionnel de l'Union européenne. Le présent avis portera donc sur le fonctionnement du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, du Conseil européen et de la Cour de justice.

La constatation a déjà été faite auparavant : l'élargissement à un nombre impressionnant de nouveaux États membres a des implications lourdes. Le fonctionnement des institutions en subira également la répercussion profonde.

IV.1 Le Parlement européen (PE)

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont permis d'accroître les compétences du Parlement européen dans une large mesure. C'est principalement l'extension considérable de la procédure de codécision qui a transformé le fonctionnement de cette institution. Elle commence tout doucement à devenir la règle dans le processus législatif alors que jadis elle en constituait l'exception. La nécessité de conclure des compromis avec le Conseil mais surtout de forger des majorités parlementaires indispensables pour faire valoir son point de vue et exercer une influence ont fortement contribué au renforcement de la discipline parlementaire. De plus en plus on constate que les délibérations du Parlement européen mettent l'accent sur le résultat à obtenir. La nécessité d'agir en parlementaire discipliné ne fera que s'accroître à l'avenir, quand il conviendra de tenir compte d'une diversité bien plus grande des courants politiques et des intérêts nationaux ou régionaux. *Promouvoir le renforcement de véritables partis politiques au niveau européen et améliorer la visibilité au bénéfice du citoyen européen sont autant de préalables si le Parlement européen veut capter le minimum d'attention nécessaire et ainsi se ménager la participation des citoyens. En effet, le danger n'est pas imaginaire de voir « Bruxelles » s'éloigner de plus en plus de l'Européen modal à mesure que l'Union s'agrandit.*

Quant au fonctionnement du Parlement européen dans ses relations avec la Commission, les nouvelles compétences attribuées au PE ont déjà permis d'acquérir une certaine expérience. Deux aspects sont en jeu : premièrement, la manière dont le Parlement européen lui-même utilise ces compétences et deuxièmement, l'impact de l'exercice de ces compétences, tant sur le fonctionnement de la Commission que sur l'interaction entre le Parlement et la Commission. *Le renforcement de l'orientation européenne du Parlement européen et de sa volonté d'aboutir à des résultats concrets bénéficiera de la formation de véritables partis politiques européens. Le Parlement gagnera en importance à mesure qu'il parviendra mieux à transcender les clivages entre pays et partis nationaux pour apprécier la composition et la qualité de la Commission et celle des membres de sa propre Assemblée dans une optique euro-*

péenne. À cet égard, c'est plus le comportement politique des parlementaires et des groupes politiques eux-mêmes qui est en jeu, que le perfectionnement ou la modification des institutions. C'est à eux qu'il appartient de donner corps à la dimension européenne des compétences qui sont déjà les leurs.

En ce qui concerne le deuxième aspect – l'impact de l'exercice de ces nouvelles compétences – on peut se demander si le renforcement de la prise de conscience politique et du prestige du Parlement européen, après la démission de la Commission présidée par J. Santer au mois de mars 1999, amènera le Parlement européen à faire preuve de plus d'assurance et de confiance en soi dans ses relations avec le Conseil et surtout face à la Commission. La manière dont s'est déroulée la procédure d'agrément ne permet cependant guère d'espérer des changements radicaux de comportement à cet égard. Pourtant, il n'est pas exclu que le renforcement de l'emprise sur la Commission dont le Parlement dispose à présent conduise à un profil parlementaire plus marqué se traduisant par des exigences de programmes et d'exécution plus strictes imposées à la Commission. Le droit reconnu au Parlement européen par le traité de Maastricht, de demander à la Commission de soumettre des propositions, voire de les exiger, s'inscrit dans cette évolution. Force est cependant de constater que jusqu'à présent le PE n'y a guère eu recours¹⁹.

Certainement si les relations entre le Parlement européen et le Conseil ne se modifient pas beaucoup, on peut s'attendre à voir la Commission devenir la principale cible de l'ingérence parlementaire. La promesse du président de la Commission d'attacher de l'importance à l'avis politique du Parlement européen en ce qui concerne les commissaires prend tout son sens dans ce contexte. Cet engagement implique en effet qu'il prendra très au sérieux tout avis négatif incriminant un membre de son collègue, compte tenu de l'entente intervenue entre lui et les membres du PE : en cas de fonctionnement inadéquat, le commissaire en question sera invité à mettre son mandat à disposition. Bien que les opinions divergent pour savoir si cette concession est conforme à tous égards aux exigences formelles, certainement tant que le Traité ne reconnaît pas la responsabilité individuelle des membres du collège, elle se fait déjà ressentir dans le débat sur la responsabilité individuelle des commissaires européens et a acquis de ce fait droit de cité dans la pratique institutionnelle. Il est certain que cette promesse influencera les relations entre la Commission et le Parlement européen ; elle contribuera en outre à accélérer une solution contractuelle réglant la responsabilité individuelle dans le Traité. *L'AIV croit que les événements qui se sont déroulés entre la Commission et le Parlement européen en 1999, et qui ont provoqué la démission de la Commission, montrent clairement que ce point doit nécessairement figurer à l'ordre du jour de la prochaine CIJ, l'objectif étant d'arriver à la responsabilité individuelle dans les meilleurs délais.*

IV.2 Le Conseil

Du point de vue institutionnel, le Conseil est resté largement hors d'atteinte jusqu'à présent, hormis une perte d'influence sur la législation en raison de l'extension de la procédure de codécision et le poids croissant du Conseil européen quand il s'agit de modifications importantes des traités. Par ailleurs, le fonctionnement du Conseil subit à l'évidence l'influence de l'élargissement, chaque nouvel État membre augmentant le nombre de ses membres. Comme tout semble indiquer à présent que le nombre

¹⁹ Ce droit est inscrit à l'article 192 (ex-article 138B), paragraphe 2.

d'États membres est appelé à doubler, l'impact au niveau du fonctionnement du Conseil ne pourra qu'être plus draconien.

À cet égard, il est intéressant de signaler un glissement du centre de gravité du processus de décision de la Commission vers le Conseil, deux organes qui se partagent le droit d'initiative et d'exécution des réglementations. Il convient tout particulièrement de rester attentif à la nomination du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, à l'accélération nette que l'on peut déceler dans le développement d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et à l'accent plus marqué mis sur l'élaboration des politiques relevant des deuxième et troisième piliers. La pratique montre que la Commission fait à peine usage de son droit d'initiative dans ces piliers. En outre, le renforcement qualitatif du secrétariat du Conseil disposant aujourd'hui *de facto* de deux secrétaires-généraux et de leur administration pour la préparation de la politique étrangère et d'ici peu de la politique de sécurité ne manquera pas d'augmenter considérablement le poids du secrétariat du Conseil dans le jeu interinstitutionnel. *L'AIV est conscient du fait que sa recommandation ci-dessus, visant à remplacer la présidence tournante par une présidence plus permanente, est susceptible de renforcer cette tendance. Néanmoins, cette recommandation garde toute sa pertinence sous l'angle de la continuité et de l'efficacité, aspects déterminants quand l'enjeu est précisément la présidence de l'Union européenne. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'une présidence plus permanente ne puisse exercer une influence « dépolitisante » et ainsi modifier sa nature : assumant davantage la coordination technique – ce qui en soi conviendrait très bien à une Union européenne très élargie – cette présidence nouvelle formule modifierait sans nul doute la répartition des rôles institutionnels dans les deuxième et troisième piliers. C'est dans cette perspective que l'AIV estime possible de confier le rôle de président à la Commission, tant au Conseil européen que dans les divers Conseils de ministres.*

D'ici là il semble cependant plus réaliste de s'attendre à une position encore plus dominante du Conseil et du secrétariat du Conseil dans le processus d'intégration. *L'AIV estime qu'une telle modification des équilibres institutionnels, au détriment de la Commission, n'est pas souhaitable. Il préconise donc de mettre en place des contre-poids freinant cette évolution et pense tout particulièrement au renforcement de la position de la Commission (voir plus loin, au point IV.3).* Ce dernier paraît d'autant plus crucial que l'imbrication croissante des compétences législatives du Conseil et du Parlement européen débouchera sur un autre équilibre, plus communautaire cette fois, entre les institutions constituant l'Union européenne, et cela certainement s'il s'avère possible à l'avenir d'infléchir davantage dans un sens positif l'influence du Parlement sur la législation.

L'avis « *De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig. Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid* » examine le caractère souhaitable ou non d'un renforcement de la PESC²⁰. C'est pourquoi l'AIV se cantonnera ici dans les formes institutionnelles. Il convient en premier lieu de signaler que l'intérêt du développement de la PESC se situe principalement dans la cohérence entre les politiques menées dans le premier pilier et celles qu'il faut encore élaborer dans le cadre du deuxième pilier. Deuxièmement, il est dans l'intérêt des États membres que l'Union

20 Voir « *De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig – Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid* », avis n° 10 du Conseil consultatif sur les problèmes internationaux (AIV, septembre 1999).

européenne puisse parler d'une seule voix sur la scène mondiale quand il s'agit de problèmes internationaux. *Comme le développement de la PESD connaît depuis peu une réelle accélération et que Javier Solana a été nommé Haut représentant, l'AIV demande que la CIG 2000 fasse la clarté quant au rôle à attribuer aux différentes institutions et organes dans le cadre de la PESD et précise leurs compétences respectives à cet égard. Il s'agit plus spécifiquement du Haut représentant, du Conseil européen, du Conseil Affaires générales et de la Commission. L'AIV insiste pour que le rôle de la Commission, institution garante de la cohésion des politiques dans l'Union européenne, soit absolument préservé. La Commission devrait même disposer de plus de compétences que celles qui lui sont attribuées à présent par le Traité. L'AIV estime cependant aussi qu'elle devrait également utiliser davantage les compétences qui aujourd'hui déjà sont les siennes.*

IV.3 La Commission

Au point IV.2, l'AIV suggère de confier aux membres de la Commission le rôle de président du Conseil européen et du Conseil. Or force est de constater que la position et le fonctionnement de la Commission ont au contraire subi une érosion au cours de la période écoulée. Le système institutionnel, hormis trois modifications fondamentales des traités (et en laissant de côté le changement important intervenu au niveau du droit budgétaire européen) ne permet guère de conclure qu'à des interventions souvent ponctuelles dans les relations existantes sans qu'on puisse parler d'une vision ou d'un concept cohérent et clair du cadre institutionnel. Dans la mesure où ces interventions sont dictées par un accroissement des compétences du Parlement européen, elles sont certainement inspirées par une intention louable en soi de remédier au déficit démocratique. Le renforcement relatif de la position du Conseil est déjà décrit ci-dessus. Mais le tout a cependant eu pour effet d'affaiblir la position relative de la Commission. *Compte tenu du fait que la Commission, une des institutions supranationales par excellence de l'Union européenne, a précisément pour mission d'être la garante de l'intégration déjà réalisée et de la renforcer partout où c'est possible en vue de promouvoir la teneur communautaire des décisions politiques, il est capital de renforcer à nouveau la position de la Commission de manière à restaurer un équilibre aujourd'hui rompu. Vu le système institutionnel actuel il convient dès lors d'être attentif à l'esprit européen de la Commission. Celui-ci ne dépend pas en premier lieu du fait que tous les États membres disposent de leur commissaire dans le collège, mais bien plus de la position que la Commission adopte face à la réglementation et à la mise en œuvre des politiques. Si après l'élargissement, le collège des commissaires comptait moins de membres qu'il n'y a de pays dans l'Union, le caractère communautaire de la Commission en sortirait probablement renforcé, tout comme sa visibilité comme organe supranational. Cette considération est indépendante d'autres conclusions déjà formulées par l'AIV et qui vont toutes dans le sens d'un collège dont le nombre de membres est réduit²¹.*

Outre les interventions précédentes dans le système institutionnel, importantes pour la position de la Commission, il est à signaler que son travail législatif a diminué de manière très significative. C'est particulièrement vrai dans le premier pilier. En revanche, les initiatives législatives dans les deuxième et troisième piliers entraîneront à l'avenir plus de travail législatif pour la Commission, même si jusqu'à présent ces tâches reviennent davantage au Conseil. Par ailleurs, le poids de la mise en œuvre des

21 Voir « *Europa Inclusief II* », pp. 24 et 25.

politiques et des tâches de gestion ne fait que s'accroître pour la Commission, tant en ce qui concerne le contrôle du respect d'une législation souvent complexe que dans le domaine de la gestion des flux d'argent devenus très importants dans la réalisation des objectifs communautaires et de l'Union. Il n'est nullement étonnant que les tensions qui en résultent se soient récemment déchargées, avec comme point culminant la démission en mars 1999 de la Commission présidée par Jacques Santer.

Le « *management* » de l'Union européenne est devenu l'une des missions essentielles de la Commission. Malheureusement, force est de constater que sur le plan institutionnel mais aussi au niveau de son personnel, la Commission ne dispose pas des instruments et atouts suffisants. Il faut encore signaler que le traité de Luxembourg avait déjà explicitement prévu de confier davantage de compétences exécutives à la Commission. La discussion complexe sur la comitologie des dernières décennies, c'est-à-dire la discussion sur la portée des compétences des comités n'a jamais pu apporter une solution satisfaisante à cet aspect capital de la gestion de l'Union. *L'AIV estime que la procédure actuelle de comitologie devrait être simplifiée dans une très large mesure en vue de permettre vraiment à la Commission d'assumer sa mission exécutive. La décision du Conseil du mois de juillet 1999, dont le but était la simplification et une désignation plus précise des comités, apporte incontestablement une amélioration, mais reste à voir si dans la pratique cela suffit pour permettre à la Commission d'exercer ses compétences exécutives comme il se doit*²².

La mise en œuvre des tâches communautaires est une responsabilité partagée entre la Commission et les États membres. Une délimitation claire des compétences fait cependant défaut, et les possibilités de contrôle et de surveillance restent insuffisantes. L'élargissement de l'Union européenne ne fera que multiplier et aggraver les problèmes dans ces domaines, ne fût-ce qu'en raison de l'application du droit communautaire dans les nouveaux États membres. Si les droits et les devoirs respectifs de la Commission et des États membres ne sont pas mieux harmonisés en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques communautaires, tous les rapports internes et audits de management pour un fonctionnement optimal de l'Union européenne sont condamnés à rester lettre morte dans la majorité des cas. Il est donc absolument nécessaire de réaliser une véritable percée dans ce domaine. Ces progrès substantiels sont d'ailleurs déjà indispensables dans la situation actuelle. *L'AIV recommande avec insistance au gouvernement d'accorder une attention toute prioritaire particulièrement à la problématique de la compétence d'exécution de la Commission. Les propositions allant dans ce sens, inscrites dans le traité de Luxembourg, n'ont jusqu'à présent pas apporté les résultats escomptés.*

IV.4 Le Conseil

Le traité de Maastricht attribue au Conseil une place de choix. Bien que la mission générale du Conseil consiste avant tout à tracer les orientations politiques et à insuffler une dynamique à l'Union, il existe dans pratiquement tous les piliers des tâches singularisées, réservées à ce Conseil, par exemple fixer les directives socio-économiques pour l'UEM ou les axes principaux de la politique étrangère dans le deuxième pilier. Bien que, initialement, la Commission soit la seule institution de l'Union européenne ayant compétence d'initiative pour fixer l'ordre du jour, ce qui est encore le cas

²² Journal officiel des Communautés européennes, n° L 184 du 17-7-1999, pp. 23-26 (<http://europa.eu.int/celex/cgi/>).

dans une large mesure pour les travaux du Conseil, l'inscription de points à l'ordre du jour se fait actuellement selon une procédure propre. L'ordre du jour des Sommets européens est fixé de manière quasi autonome. Le fait que le président de la Commission soit d'office membre du Conseil à ce titre ne change rien à cette situation nouvelle.

La problématique de la coordination au sein des Conseils de ministres qui résultera de l'élargissement exercera à l'évidence également une influence sur le Conseil et ses préparatifs. Si la tendance se maintient de multiplier les Sommets du Conseil, cet aspect gagnera encore en importance. Vu l'ampleur et l'intensité des problèmes auxquels l'Union européenne est confrontée, à la veille et dans le cadre de l'élargissement, cette évolution paraît très probable. De ce fait, il convient peut-être de se demander si à plus long terme il reste possible de maintenir le processus très informel de fixation de l'ordre du jour et de préparation des décisions. Une certaine formalisation du processus paraît inévitable pour ces préparatifs et la réglementation, ce qui porte également à conséquence pour la légitimité du Conseil. Certes, tous les membres du Conseil peuvent se targuer d'une légitimité politique et démocratique dans leur propre pays, mais cette légitimité n'existe pas au niveau du Conseil entier en tant que collègue. Associer davantage le Parlement européen aux travaux du Conseil est susceptible d'améliorer cet état de fait. *L'AIV formule à ce propos les recommandations suivantes qui ne nécessitent aucune modification des traités et sur lesquelles devraient porter les efforts du gouvernement néerlandais en dehors de la CIG 2000 :*

- *un meilleur reporting des délibérations à l'intention du Parlement européen ;*
- *avant chaque Sommet, un débat au Parlement européen portant sur les orientations socio-économiques dans le cadre de l'UEM ainsi que sur les points touchant à la PESC ;*
- *le droit pour le Parlement européen de proposer des points pour inscription à l'ordre du jour ;*
- *un débat au sein du Conseil européen à l'issue de l'exposé traditionnel du président du Parlement européen ;*
- *la présence du président du Parlement européen pour tous les points de l'ordre du jour portant sur des aspects importants pour le Parlement.*

IV.5 La Cour de justice européenne

L'AIV estime que les critiques récentes de certains États membres à l'encontre du fonctionnement de la Cour et de la manière dont certains pouvoirs sont exercés ne sont pas suffisamment fondées pour y trouver une raison d'intervenir dans les compétences de la Cour. On a pu constater en outre que dans le passé récent la Cour s'est imposée une certaine réserve lors de l'interprétation des compétences attribuées à l'Union ou aux Communautés par le Traité. Tout semble donc indiquer que la Cour a ainsi quelque peu tenu compte de certaines critiques lui reprochant une interprétation téléologique trop poussée du Traité.

L'élargissement envisagé de l'Union européenne ainsi que l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam auront des implications importantes sur le fonctionnement de la Cour de justice des Communautés européennes et celui du Tribunal de première instance. En ce qui concerne les conséquences du traité d'Amsterdam au niveau de la Cour elle-même, cela vise surtout un accroissement attendu du nombre de procédures préjudicielles, à savoir la possibilité pour le juge national de soumettre des questions à la Cour avant de trancher lui-même. Cette évolution résulte de l'entrée en vigueur du titre IV du traité consolidé instituant la Communauté européenne (Visas, asile, immigration

et autres politiques liées à la libre circulation des personnes), de l'entrée en vigueur de la législation relative à la troisième phase de l'UEM, plus particulièrement l'introduction de l'euro, et de l'entrée en vigueur du titre VI du traité consolidé sur l'Union européenne (Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale)²³.

La Cour de justice vient de dresser elle-même l'inventaire des problèmes prévisibles qui risquent de se poser en raison de cet accroissement de la charge de travail²⁴. Pour commencer, il convient de s'interroger à propos de l'organisation matérielle de la Cour et du Tribunal de première instance : faut-il maintenir le rapport qui existe aujourd'hui entre le nombre de juges et le nombre d'États membres après l'élargissement de l'Union européenne ? Déjà en 1995, la Cour stigmatisait le fait qu'un accroissement considérable du nombre de juges risque de faire basculer une audience de la Cour siégeant en plénière de l'autre côté de la frontière invisible qui sépare les travaux d'un collège judiciaire de ceux d'une assemblée consultative. À l'inverse, force est de constater que la présence d'un juge par État membre dans chacune des deux instances judiciaires renforce indéniablement la légitimité de la jurisprudence. L'AIV avait dans un premier temps envisagé de recommander une limitation du nombre de juges après l'élargissement de l'Union européenne, à l'instar de ce qu'il préconise pour la Commission, de sorte qu'il n'y ait plus un juge par État membre à la Cour. Toutefois, sur la base des arguments ci-après, la position de l'AIV a changé : (1) La Cour peut parfaitement se scinder en « Chambres » et limiter ainsi le nombre de juges (par Chambre) ; (2) un juge provenant d'un nouvel État membre peut effectivement contribuer à ce que les pays qui adhèrent à l'Union se reconnaissent dans la manière dont le droit est appliqué et prononcé dans l'Union européenne. *Compte tenu notamment des aspects de principe et d'organisation liés à cette question, l'AIV soutient la position du gouvernement néerlandais demandant que l'avenir de la Cour de justice soit inscrit à l'ordre du jour de la prochaine CIG 2000.*

Dans l'inventaire précité, la Cour avance elle-même une série de propositions visant la réduction éventuelle de la charge de travail actuelle et future. Parfois une simple modification des procédures suffit pour les réaliser ; d'autres requièrent une modification des traités. *L'AIV partage à cet égard la philosophie de la Cour pour laquelle toutes les propositions qui engagent l'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne doivent nécessairement tenir compte des exigences fondamentales suivantes :*

- *nécessité de garantir l'unité du droit communautaire grâce à l'existence d'une instance juridictionnelle suprême ;*
- *nécessité de veiller à un système juridique transparent, compréhensible pour le citoyen et accessible ; et*
- *nécessité de rendre justice sans délai inacceptable.*

Comme le gouvernement, l'AIV pense que la Cour de justice et le Tribunal de Première instance devraient, ainsi que le propose la Cour, disposer de la compétence de modifier le Règlement de procédure, certaines dispositions plus importantes pouvant éventuellement migrer vers le Statut de la Cour.

23 Titre restructuré par le traité d'Amsterdam.

24 Titre de cet inventaire : « L'avenir de l'administration de la justice dans l'Union européenne », (Strasbourg, 28-05-1999).

À la lumière des conditions citées ci-dessus, il est cependant possible de formuler quelques remarques critiques à propos des changements préconisés par la Cour. Par exemple, on peut s'interroger sur la suggestion de demander au juge national – quand celui-ci saisit la Cour d'une question préjudicielle – de devoir y ajouter à l'avance la réponse qu'il préconise. Cette exigence se traduirait par un accroissement de la charge de travail du juge national, sans alléger réellement celle de la Cour dans bien des cas. Compte tenu du fait que la justice doit rester accessible au citoyen, il convient également de peser soigneusement le pour et le contre d'autres propositions, comme celle relative à l'introduction d'un mécanisme de sélection triant les questions préjudicielles 'sensées' et les recours 'sensés' devant la Cour de justice contre les décisions du Tribunal de Première instance. *Pour décharger la Cour, il serait raisonnable d'envisager de confier au Tribunal la compétence d'examiner en première instance les questions préjudicielles – une proposition qui est d'ailleurs déjà soutenue par le gouvernement néerlandais. Cette solution permettrait de réduire de manière substantielle la charge de travail de la Cour, surtout si le nombre de juges auprès du Tribunal augmente de surcroît. L'AIV demande également que le droit de recours devant la Cour contre des décisions préjudicielles du Tribunal soit également ouvert aux citoyens. L'AIV est certes conscient que cet accès alourdira le travail de la Cour, mais ce sont quand même les citoyens qui ont un intérêt immédiat et direct à l'issue définitive de l'affaire en cause. Ils se sont d'ailleurs révélés être, bien plus que les États membres, le moteur du respect en droit des accords intervenus en matière d'intégration européenne.*

L'AIV estime dès lors qu'il convient d'examiner les propositions de la Cour dans leur ensemble. Elles doivent faire l'objet d'une concertation, tant en vue d'une éventuelle modification des traités qu'en ce qui concerne les changements déjà possibles en matière de procédure et d'organisation. Ces aspects devront être étudiés avec minutie et s'il y est invité, l'AIV se dit volontiers disposé à émettre un avis plus détaillé à ce propos.

IV.6 Vers de nouveaux types de rapports entre États membres ?

Dans ce qui précède, il a été démontré à quel point le fonctionnement adéquat des institutions est capital pour le fonctionnement de l'Union dans son ensemble. Récemment, on rencontre cependant de plus en plus dans la pratique administrative, y compris celle de l'Union européenne, des formes fréquentes d'influences réciproques qui dépendent moins du fonctionnement des institutions (régulières) mais dont le caractère procédural est très marqué. Citons comme exemples : *peer pressure, benchmarking et peer review*. *L'AIV estime que ces formes de pression réciproque sont susceptibles de constituer des instruments précieux pour rapprocher les points de vue des États membres et ainsi dégager un consensus. Toutefois, ces instruments ne peuvent jouer qu'un rôle complémentaire enrichissant un processus formel axé essentiellement sur la prise de décisions au sein de et entre les institutions européennes dans le cadre réglementé d'une communauté de droit, à savoir l'Union européenne.*

Ministère des Affaires étrangères

SBO
Bezuidenhoutseweg 67
Boîte Postale 20061
NL-2500 EB LA HAYE

Monsieur le Président

R.F.M. Lubbers

Conseil consultatif sur les problèmes internationaux (AIV)

Boîte postale 20061

NL-2500 EB LA HAYE

<i>Date</i>	31 mai 1999	<i>Votre correspondant</i>	K.A. Koekkoek
<i>N./réf.</i>	SBO 592/99	<i>Téléphone</i>	070-348 53 31
<i>Nombre de pages</i>	3	<i>Télécopieur</i>	070-348 42 58
<i>Annexes</i>	-	<i>Courriel</i>	ka.koekkoek@sbo.minbuza.nl

Objet : Demande d'avis sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne

Monsieur le Président,

Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai, contient un protocole relatif aux institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne : les États membres réexamineront les dispositions concernant les institutions avant le prochain élargissement de l'Union. Le nombre de pays adhérant à l'UE déterminera s'il convient seulement d'adapter la composition de la Commission européenne et la pondération au sein du Conseil (article premier du protocole) ou si une refonte complète des institutions, de leur composition et de leur fonctionnement s'avère nécessaire.

Lors du sommet de Cologne, le Conseil européen décidera de l'approche et du calendrier des réformes institutionnelles dans les matières qui n'ont pu être résolues par le traité d'Amsterdam. Quand la conférence intergouvernementale doit-elle commencer et à quelle date doit-elle avoir fini ses travaux ? La présidence, soutenue en cela par plusieurs États membres, estime que la CIG 2000 devrait aboutir en décembre 2000. La question de l'approche vise notamment la préparation de la conférence et la manière de mener les négociations. Faut-il charger les ministres des Affaires étrangères de la CIG et devront-ils à nouveau désigner un représentant personnel pour participer aux négociations ? La troisième question qui selon toute vraisemblance sera abordée à Cologne concerne l'ordre du jour de la Conférence.

Compte tenu du protocole précité, la délimitation de l'ordre du jour semble difficile. Le gouvernement pense que la conférence intergouvernementale ne devrait pas se cantonner dans la composition de la Commission et la pondération des voix au Conseil. En effet, il est raisonnable de croire que d'ici quelques années, l'Union européenne comptera plus de vingt États membres. Il paraît dès lors souhaitable que le fonctionnement des autres institutions et les interactions et coopérations interinstitutionnelles soient

également abordés pendant la conférence. De plus, le gouvernement estime que cette CIG doit être mise à profit pour renforcer le dynamisme de l'Union européenne et le contrôle démocratique.

Le gouvernement a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des avis "*Europa Inclusief I*" et "*Europa Inclusief II*" élaborés par votre Conseil consultatif. Les chapitres de ces rapports qui traitent de la nécessité de procéder à de nouvelles réformes plus fondamentales que celles convenues à Amsterdam constituent des pistes de réflexion utiles pour la définition de la position des Pays-Bas et dès lors pour l'enjeu national de la prochaine conférence intergouvernementale. Le gouvernement transmettra sous peu une première note politique aux deux Chambres, détaillant le calendrier, l'approche retenue et l'ordre du jour de la CIG 2000. Dans le courant de l'automne, il élaborera une deuxième note de politique davantage axée sur le contenu et la portée des efforts néerlandais en vue des prochaines réformes institutionnelles.

Le gouvernement souhaiterait pouvoir disposer, avant le début de la CIG et si possible cet automne, de l'avis émis par le Conseil consultatif sur les problèmes internationaux portant sur les réformes institutionnelles nécessaires pour garantir l'avenir de l'Union européenne.

Le gouvernement invite dès lors l'AIV à examiner les points suivants :

- la composition, les compétences et le fonctionnement de toutes les institutions ;
- la manière dont les institutions sont appelées à coopérer ;
- la distribution des rôles entre les institutions et les États membres en ce qui concerne la représentation extérieure de l'Union (/des Communautés) ;
- les éventuelles améliorations à apporter à la gestion de l'Union européenne (exécution et contrôle du respect du droit communautaire, instruments juridiques, accessibilité et transparence...).

Lors de l'étude de ces différents aspects de la réforme institutionnelle, le Conseil consultatif devrait garder à l'esprit la volonté du gouvernement de rendre l'Union européenne plus dynamique et plus démocratique. Le gouvernement souhaiterait également connaître l'avis du Conseil consultatif sur les intérêts néerlandais en jeu dans cette réforme. C'est avec intérêt qu'il attend l'avis du Conseil.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.

Pour le gouvernement, et notamment pour le ministre de la Défense et le ministre de la Coopération,

[signé]

[signé]

Le ministre des Affaires étrangères

Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères

J.J. Van Aartsen

D. Benschop

Liste des abréviations utilisées dans le texte

AIV	<i>Adviesraad Internationale Vraagstukken</i> Conseil consultatif sur les problèmes internationaux
Commission	Commission européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)
CEI	<i>Commissie Europese Integratie</i> Commission de l'intégration européenne
CIG	Conférence intergouvernementale
Communauté	La/les Communauté(s) européenne(s)
Conseil	Conseil des ministres, ou
Conseil européen	Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement
Cour	Cour de justice européenne (Luxembourg)
OMC	Organisation mondiale du commerce (WTO)
PE, Parlement	Parlement européen
PECS	Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
Traité	Traité d'Amsterdam
Tribunal	Tribunal de première instance (Luxembourg)
UE, Union	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif sur les problèmes internationaux (AIV)²⁵

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities,
April 1998
(*Maîtrise des armes conventionnelles : nécessité urgente mais possibilités limitées*)
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments,
April 1998
(*La peine capitale et les droits de l'homme : évolution récente*)
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY,
June 1998
(*Caractère universel des droits de l'homme et diversité culturelle*)
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
(*Aide humanitaire : en route vers de nouvelles limites*)
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID,
November 1998
(*Commentaires relatifs aux critères d'aides structurelles bilatérales*)
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
(*Informations sur les possibilités d'asile dans l'Union européenne*)
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey
and the European Union, *July 1999*
(*Retour à un certain calme : avis sur les relations entre la Turquie et l'Union européenne*)
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s:
from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
(*Développements de la sécurité internationale dans les années 90 : de l'insécurité
certaine à la sécurité incertaine*)
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON
HUMAN RIGHTS, *September 1999*
(*Fonctionnement de la commission des Nations unies des droits de l'homme*)

25 Ces avis sont également disponibles en langue anglaise.