



EUI WORKING PAPERS

ROBERT SCHUMAN CENTRE

La conférence intergouvernementale de 1996
Vers un nouvel ordre institutionnel

EMILE NOËL

P
21
02094
UR

EUI Working Paper RSC No. 95/22

European University Institute, Florence

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE



3 0001 0022 0753 0

The Robert Schuman Centre was set up by the High Council of the EUI in 1993 to carry out disciplinary and interdisciplinary research in the areas of European integration and public policy in Europe. While developing its own research projects, the Centre works in close relation with the four departments of the Institute and supports the specialized working groups organized by the researchers (International Relations, Environment, Interest Groups, Gender).

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

ROBERT SCHUMAN CENTRE

**La conférence intergouvernementale de 1966
Vers un nouvel ordre institutionnel**

Conférence inaugurale à la Sixième session
de l'Académie de droit européen (IUE)
Florence, 26 juin 1995

EMILE NOËL

Secrétaire général honoraire de la Commission européenne
Ancien président de l'Institut universitaire européen

WP
321.0209
4 EUR



EUI Working Paper RSC No. 95/22

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

© Emile Noël
Printed in Italy in November 1995
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50016 San Domenico (FI)
Italy

LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996 VERS UN NOUVEL ORDRE INSTITUTIONNEL*

Au début de cet exposé, je voudrais avant tout rappeler que, depuis plus de trois ans, la Communauté (l'Union) est en crise latente. Cela se traduit par un climat de morosité, dans lequel baignent ses activités courantes.

La difficile ratification du Traité de Maastricht a été le révélateur de cette crise, mais ses racines sont plus profondes. La crise est économique et sociale, avec les difficultés monétaires et la persistance du chômage. Elle est politique, à la suite des échecs de l'Union européenne en Yougoslavie et de son absence au Rwanda. Elle est institutionnelle, liée aux incertitudes que les perspectives de la «plus grande Europe» font peser sur la bonne marche de la Communauté, et même sur son avenir.

La constatation de cette crise ne doit pas faire oublier que l'attraction de la Communauté demeure intacte. Elle apparaît toujours comme un facteur d'organisation en Europe et un facteur d'équilibre dans le monde. En témoigne son récent élargissement à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède, comme l'impatience de la rejoindre que manifestent tant de pays d'Europe centrale ou orientale et de la Méditerranée.

Les études et les réflexions sur les moyens de dépasser cette crise de désenchantement et, plus généralement sur l'avenir de l'Union européenne, sont aujourd'hui centrées sur la préparation de la conférence intergouvernementale qui, conformément au Traité de Maastricht, doit s'ouvrir en 1996. L'objet de cette conférence était initialement limité. Il portait principalement sur les pouvoirs législatifs du Parlement européen et les procédures de décision en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

* Les opinions présentées dans cet exposé ont un caractère personnel et n'engagent en rien la Commission européenne.

D'autres sujets sont venus s'y ajouter dans les dernières années, à l'initiative du Conseil ou du Parlement, ou encore d'un accord inter-institutionnel. La liste s'est singulièrement allongée. En particulier, en juin 1994, à Corfou, le Conseil européen est convenu que les changements institutionnels nécessités par la réalisation de la «plus grande Europe» - prochaine étape de l'élargissement de la Communauté - seraient discutés à la Conférence de 1996. Il est très vite apparu qu'ils en seraient le thème principal. La conférence se présente donc comme l'occasion d'une révision d'ensemble du processus de décision et, par voie de conséquence, du système institutionnel tant de la Communauté que de l'Union européenne.

L'ampleur et la diversité des questions à traiter font prévoir une longue conférence. Des incertitudes politiques liées entre autres à la date et aux résultats des élections britanniques, qui doivent être organisées au plus tard avant la fin du printemps de 1997, pèseront aussi sur ses premiers travaux.

Les travaux préparatoires viennent de commencer dans un «Groupe de réflexion», formé des représentants personnels des Ministres des Affaires étrangères, du représentant personnel du Président de la Commission et de deux membres du Parlement européen désignés par celui-ci. Il est présidé par M. Carlos WESTENDORP, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères d'Espagne, et la plupart de ses membres sont des Secréaires d'Etat, des anciens Ministres ou des Ambassadeurs de haut niveau. Son rapport doit être soumis au Conseil européen de Madrid, en décembre 1995.

Dès à présent, un programme de travail exigeant a été arrêté (quinze sessions, de deux jours chacune). Les discussions sont menées avec efficacité et détermination par le Président WESTENDORP, qui essaie de privilégier les échanges de vues informels, pour explorer le plus de pistes nouvelles. Le rapport final devrait dégager des tendances prévalentes, assorties de réserves ou d'avis divergents de certains membres du Groupe.

Le Groupe a été saisi des rapports établis par le Conseil, la Commission et le Parlement, à la suite d'une demande du Conseil européen de Corfou (ainsi que de documents préparés par la Cour, le Tribunal de Première Instance, le Comité économique et social et le Comité des régions).

Ces trois rapports devaient donner une évaluation de la mise en oeuvre du Traité de Maastricht, depuis son entrée en vigueur, le 1er novembre 1993. En fait, le rapport du Conseil est purement descriptif. Toute appréciation des ré-

sultats obtenus a été soigneusement gommée, tout au plus reste-t-il, en quelques endroits, un commentaire discret attribué à une ou des délégations.

Le rapport de la Commission est plus équilibré. Tout en évitant la polémique, il qualifie, en termes modérés mais souvent critiques, les faits qu'il relate. Dans une introduction politique, la Commission esquisse ses premières orientations en vue de la négociation.

La résolution adoptée par le Parlement européen le 17 mai 1995, après un long et parfois difficile débat, porte essentiellement sur le contenu de la future Conférence. Ce sont, en quelque sorte, les «instructions» données par le Parlement à ses deux représentants dans le Groupe de réflexion (M. Elmar BROK et Mme Elisabeth GUIGOU). Une part importante de la résolution relève du «syndicalisme parlementaire» (renforcement du rôle et des pouvoirs du Parlement au sein de l'Union). Des transformations radicales sont présentées comme allant de soi (la «communautarisation» des deuxième et troisième piliers, par exemple). Par contre, le Parlement a évité de s'engager (parfois en rejetant les textes préparés par sa commission institutionnelle) sur certains des problèmes les plus délicats qui résulteront de l'arrivée d'une dizaine ou d'une douzaine de nouveaux Etats membres, comme la composition de la Commission, la structure des votes dans le Conseil, la hiérarchie des normes, le développement différencié de la Communauté. Une telle attitude du Parlement, mélange d'audace et de prudence (peut-être excessive) illustre à l'avance les difficultés que la Conférence devra affronter.

* * *

Je voudrais d'abord mettre en évidence trois données, qui vont conditionner le déroulement de la Conférence.

1. La Conférence devra surmonter deux nouveaux défis, qui n'étaient pas présents lors des négociations de l'Acte unique européen ou du Traité de Maastricht. Suivant une formule imagée d'un ancien Ministre français des Affaires européennes, ces défis sont la «révolution du peuple» et la «révolution du nombre».

- *La révolution du peuple.* Dans au moins six des pays membres (Danemark, France et Irlande, Autriche, Finlande et Suède et peut-être aussi Royaume-Uni ou Italie), un referendum sera soit nécessaire, soit hautement probable pour faire approuver le futur Traité. Les expériences danoise et

française de 1992 ont montré combien une telle procédure peut être périlleuse. Ce qui est clair, c'est qu'il ne sera plus possible de négocier derrière des portes closes un texte complexe, qui serait soumis sans autre préparation au vote populaire.

- *La révolution du nombre.* Des engagements fermes ont été pris, au plus haut niveau, celui du Conseil européen, vis-à-vis d'un nombre important de pays - pays baltes, pays d'Europe centrale et orientale, pays méditerranéens - reconnaissant leur vocation de devenir membres de la Communauté et de l'Union dès que leur situation économique et politique le rendrait possible. Un «dialogue structuré» a été déjà mis en place avec ces pays pour préparer cette adhésion. Un «accord européen» vient d'être signé avec la Slovénie, qui conduira à engager le même processus. N'oublions pas que la Norvège, l'Islande et la Suisse pourraient aussi devenir membres s'ils revenaient sur leurs précédents refus. Des engagements ont été pris à l'égard de la Turquie, dès les années soixante et les changements constitutionnels et politiques en cours dans ce pays peuvent les remettre en mémoire.

Autrement dit, la «plus grande Europe» devrait comprendre, au début du prochain siècle, de vingt-cinq à trente pays, et peut-être davantage. Le système institutionnel initial, conçu pour six pays, a été transposé sans grand changement dans l'actuelle Communauté à Quinze et il est à la limite de ses capacités de fonctionnement. La Communauté à Trente sera une construction de nature différente de la Communauté à Six ou à Quinze. Il ne suffit plus de transposer, il faut imaginer.

2. Le marché intérieur et les principales politiques communes qui le complètent (politique commerciale, politique de concurrence, politique agricole, politique de cohésion, politique des transports, politique de l'environnement et aussi politique sociale...) sont le socle même de la construction européenne. Ils en assurent la cohérence et la pérennité. Or ils sont la propriété commune des quinze Etats membres. Leurs règles de base et les institutions qui les gèrent ne peuvent être modifiées que par l'accord unanime des Quinze, conformément à l'article «9» sur la procédure de modification du Traité.

Vu les positions dès à présent affichées par certains Etats membres (et sans préjuger celles que pourront prendre les trois nouveaux membres), la difficulté d'un accord est manifeste, comme les risques de blocage de la négociation. Il faudra donc concentrer tous les efforts vers le minimum indispensable pour maintenir l'efficacité et assurer la démocratie de la Communauté à vingt-cinq ou trente, au travers d'un long et prudent processus de persuasion.

3. Maastricht a introduit un facteur nouveau de développement dans le processus communautaire. Des progrès, au-delà du socle commun, peuvent être convenus entre quelques-uns seulement des Etats membres, ceux qui ont la volonté politique et la capacité économique de le faire. Je vise évidemment l'union économique et monétaire, qui sera mise en oeuvre, au plus tard en 1999, par quelques-uns seulement des Quinze (sept ou huit, peut-être), les autres membres gardant la possibilité de les rejoindre plus tard, quand ils satisferont aux critères économiques et/ou - pour certains - s'ils renoncent à leurs objections politiques.

Une Europe différenciée se met ainsi en place qui, pour une part, pourra utiliser les Institutions communautaires (avec des règles particulières), pour une autre part, aura ses Institutions propres (la Banque centrale européenne et le Système européen de banques centrales).

Des possibilités de ce type pourront être explorées dans le cadre ou en marge de la Conférence intergouvernementale de 1996. Elles viseront notamment les domaines où seule une coopération intergouvernementale est en vigueur (la politique étrangère et de sécurité commune, les affaires intérieures, la justice) ou encore une coordination peu contraignante (la politique économique).

Les Etats membres parties à l'Union économique et monétaire et ceux qui ont la volonté d'y adhérer le moment venu auront vocation de participer à cette "avant-garde" européenne, s'ils sont prêts à accepter une intégration étroite dans ces domaines. Là aussi, des liens seront à maintenir avec les autres Etats membres, en sorte que ceux-ci, ou certains d'entre eux, puissent rejoindre ultérieurement l'«avant-garde».

A mon avis, seul un tel système différencié, à partir d'un solide socle commun (le marché intérieur et les politiques communes) peut permettre à la fois de bâtir la «plus grande Europe» et de maintenir le dynamisme en vue d'une intégration plus étroite dans les matières d'intérêt commun. C'est aussi une approche différenciée qui devrait permettre d'accueillir un premier groupe de nouveaux membres (de la Méditerranée et de l'Europe centrale) dans des délais raisonnables, c'est-à-dire au début de la prochaine décennie, moyennant des périodes de transition parfois longues.

Ces prémisses posées, quels éléments peut-on en tirer pour les perspectives de la prochaine Conférence intergouvernementale?

Et tout d'abord, comment répondre à la «révolution du peuple»? Les opinions publiques - comme les opinions parlementaires - ne peuvent plus être prises par surprise et appelées à approuver sans discussion un texte incompréhensible. Un effort d'information et de conviction doit être entrepris dès avant l'ouverture de la Conférence et pendant son déroulement.

Il sera donc nécessaire de lancer, dans les mois à venir, le débat public sur le lien entre l'approfondissement et l'élargissement à la plus grande Europe. Les travaux du «Groupe de réflexion» en donnent l'occasion. Le rapport du Groupe et les résultats du Conseil européen de Madrid doivent être la base de discussions dans chaque Parlement national comme dans le Parlement européen, et donc de prises de position publiques de chaque Gouvernement.

Dès à présent, les universités, les groupes politiques et les cercles économiques ont commencé à explorer problèmes et solutions possibles. L'intérêt est bien plus grand qu'au moment des négociations de Maastricht. Il faudra en profiter.

Pendant la Conférence, tout en respectant les exigences d'une négociation sérieuse, une information adéquate doit être périodiquement fournie. Je souligne l'intérêt de personnaliser la Présidence de la Conférence, c'est-à-dire de désigner une personnalité indépendante pour diriger ses travaux pendant toute sa durée au lieu de la rotation traditionnelle chaque semestre. C'est ainsi que Paul-Henri SPAAK a été appelé à présider les travaux préparatoires puis la totalité de la Conférence de Val Duchesse qui, en 1956/57, a négocié les Traités de Rome, et chacun s'accorde à penser que cela a été un des facteurs de son succès.

Des rapports périodiques, par exemple au Conseil européen, chaque fin de semestre, pourraient être rendus publics et débattus tant au Parlement européen que dans chaque pays, suivant des procédures appropriées. Un vrai Président de la Conférence pourrait animer de tels débats et leur donner leur plein retentissement.

Dans cette même perspective, il y aurait intérêt à ce qu'une délégation du Parlement européen puisse participer à la Conférence (au niveau ministériel) dans les mêmes conditions que la Commission, afin de donner au Parlement européen la possibilité de faire valoir son point de vue et de débattre utilement pendant le déroulement de la Conférence et après son achèvement.

Une combinaison originale de négociations classiques et de débats publics devra donc être imaginée pour préparer les citoyens et les Parlements à se prononcer dans la clarté après que le Traité aura été conclu.

Comment maintenant faire face à la «révolution du nombre», autrement dit quels changements sont indispensables pour maintenir l'efficacité et la démocratie dans une Communauté élargie, quels changements doivent être impérieusement acceptés par les Quinze s'ils veulent tenir les engagements pris vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale et des autres pays candidats? Ces changements viseront le cadre institutionnel de base, celui qui assure le fonctionnement du marché intérieur et des politiques communes.

Dans leur recherche, nous devons tenir compte des caractéristiques fondamentales des Communautés, qui ne seront pas modifiées par les nouveaux élargissements. Le domaine proprement intégré reste d'ampleur modeste, par rapport à l'étendue des compétences des grands Etats fédéraux et, de ce fait, le rôle et les prérogatives des Etats membres ne peuvent être que considérables. Les Communautés procèdent - et continuent de procéder - d'une double légitimité, légitimité interétatique, qui a été quasi-exclusive au début, légitimité populaire qui s'est progressivement affirmée avec l'extension de l'activité législative de la Communauté, l'élection directe de son Parlement et l'affirmation constante de son autorité. C'est dans l'amélioration du fonctionnement des Institutions qui expriment chacune de ces légitimités et dans l'équilibre de leur rôle qu'il faudra exprimer le double souci d'efficacité et de démocratie qui nous guidera.

Du point de vue de l'efficacité, c'est principalement la structure et le fonctionnement de l'Exécutif (Commission et Conseil) qui sont concernés, le Conseil ayant toutefois un double rôle, tant exécutif que législatif.

La tentation est forte de profiter de la circonstance pour une simplification radicale, remplacer la Commission par un vrai «gouvernement européen» et faire du Conseil une «Chambre des Etats», mais les chances d'y parvenir sont nulles aujourd'hui, et cela va bien au-delà des changements minimaux indispensables.

Pour le Conseil, trois questions majeures au moins devront être abordées: l'extension (et les limites) de la majorité, les règles de vote et, en dernier lieu, la présidence.

a) L'unanimité a été maintenue à Maastricht pour la gestion de plusieurs domaines importants, par exemple, les questions fiscales, l'environnement, la recherche et le développement technologique. Elle a même été stipulée dans certains des nouveaux domaines introduits dans le Traité: l'éducation, la culture, l'industrie. L'expérience d'une Communauté à Douze (et maintenant à Quinze) montre les longs délais, l'extrême difficulté et dans quelques cas la quasi-impossibilité de conclure quand l'unanimité est requise. Son maintien à vingt-cinq ou trente entraînerait la paralysie dans les domaines concernés.

Elargir le champ des décisions majoritaires, voire même les généraliser pour tout ce qui touche à la gestion de la Communauté proprement dite, semble donc indispensable. En même temps, il faudra continuer de respecter l'actuel «code de conduite» informulé, c'est-à-dire savoir prendre en compte les difficultés sérieuses que peut connaître un pays et essayer d'en tenir compte raisonnablement, en évitant de le mettre en minorité de manière brutale.

Restent les questions «constitutionnelles» ou «quasi constitutionnelles», comme les changements du Traité, l'adhésion de nouveaux membres, la création de nouvelles ressources propres, etc. Même s'il est souhaitable d'assouplir la règle dans ces cas aussi, je crains que ce ne soit pas possible et - à regret - il faudra sans doute accepter que l'unanimité continue de s'appliquer dans ces domaines. Le Parlement européen lui-même l'a reconnu dans sa résolution du 17 mai 1995.

Je rappelle que je vise ici le «socle» et non pas les matières «différenciées» (Union économique et monétaire) ou encore les deuxième et troisième piliers de l'union européenne, dont je parlerai plus loin.

b) Les règles de vote, c'est-à-dire le mode de pondération des voix. Le système actuel, arrêté en 1972, à l'occasion du premier élargissement, montre ses limites. Le système actuel donne un poids relatif important aux petits et moyens pays, de manière à éviter une excessive suprématie des plus grands pays mais, dans une Communauté à trente, composée d'une écrasante majorité de petits et moyens pays à côté de six plus grands pays seulement, on risquerait la situation inverse.

Un assez large consensus existe chez les «spécialistes» sur la nécessité d'un aménagement du présent système, mais son contenu exact sera durement négocié. Une formule intéressante avait été suggérée du côté du Parlement européen (mais n'a pas été retenue par celui-ci): prévoir une double majorité (probablement qualifiée) des Etats d'une part et des populations d'autre part. Dans un tel système, les petits ou moyens pays contrôlent la majorité des Etats, les plus grands pays la majorité des populations, et une décision ne pourrait être acquise qu'avec l'appui de la plupart tant des grands pays que des petits et moyens pays.

c) La présidence. Cela peut paraître secondaire, mais l'accroissement du nombre de membres, l'intensification des rapports entre Conseil et Parlement, et le développement de la coopération intergouvernementale (notamment en matière de politique étrangère) ont donné à la Présidence (et au Secrétariat général du Conseil, qui l'assiste) une importance bien plus grande que ce qui ressort du Traité. Le système actuel de présidence tournante conduirait avec vingt-cinq ou trente Etats membres à ce que la présidence revienne à chaque pays tous les douze ou quinze ans, pour la (trop) brève période de six mois, ce qui est peu satisfaisant tant du point de vue politique que du point de vue de l'efficacité. Il est probable que d'autres formules devront être imaginées.

L'une d'elles est que le Conseil européen élise une personnalité comme Président pour deux ou trois ans. Elle pourrait éventuellement aussi présider le Conseil des Ministres des Affaires étrangères et elle représenterait l'Union vis-à-vis de l'extérieur, ce qui pourrait poser de sérieuses difficultés institutionnelles.

Une autre formule serait une «présidence collective», quatre pays, par exemple, assumant conjointement la présidence pendant un an. Ils devraient organiser une bonne coordination entre eux et se répartir les présidences du Conseil européen, du Conseil «Affaires générales» et des divers Conseils spécialisés (une vingtaine présentement) ainsi que les charges correspondantes, notamment les relations avec les pays tiers et avec le Parlement et ses commissions. Cela aurait aussi l'avantage d'alléger la charge (administrative et politique) que représente la présidence pour un petit ou moyen pays.

Pour ce qui est de la *Commission*, la principale difficulté est sa dimension. Actuellement, chaque pays a un commissaire de sa nationalité et les plus

grands deux. Avec trente pays, on aboutirait à une Commission de trente-six membres, qui risquerait de perdre toute cohésion et toute efficacité. Supprimer le «privilège» des plus grands pays ne réglerait pas le problème et accentuerait les déséquilibres intérieurs.

Une des formules possibles serait de renforcer la position et les pouvoirs du Président de la Commission, présentement *primus inter pares*. Une autre formule serait de «dénationaliser» la Commission en limitant le nombre des Commissaires à ce qui est objectivement nécessaire pour une répartition équilibrée des «portefeuilles», c'est-à-dire douze à quinze personnalités qui seraient à choisir indépendamment de leur nationalité. Il serait possible d'y parvenir en laissant au seul Président de la Commission (désigné par le Conseil européen conjointement avec le Parlement) la responsabilité de nommer les Commissaires (en consultation avec les gouvernements et les autorités du Parlement). Il aurait naturellement le souci de former une équipe cohérente, compétente et équilibrée. La Commission ainsi constituée sur des bases fonctionnelles devrait ensuite recevoir l'approbation tant du Conseil (européen) que du Parlement, dans les deux cas à des majorités appropriées.

La suggestion de réduire le nombre de Commissaires rencontre aujourd'hui l'opposition déterminée de la plupart des petits et moyens pays qui, au nom de l'«égalité des droits» exigent d'avoir un ressortissant dans la Commission. Ces pays sont également soucieux de voir maintenue, ou même renforcée, la position institutionnelle de la Commission qui a été leur soutien depuis l'origine des Communautés, mais est-il sage, pour assurer une présence nationale dans cette Institution, de la vouer à l'impuissance et de ruiner son crédit?

Il est enfin peu probable que la plupart des Etats membres renoncent à un partage des tâches exécutives entre Commission et Conseil, mais ce partage pourrait utilement être simplifié. Sa principale application (mis à part la politique étrangère et de sécurité) porte sur les mesures d'exécution des «lois européennes» de portée générale, mesures que la Commission peut arrêter avec l'assistance de comités formés de représentants des Etats membres, sous réserve d'une possibilité de renvoi devant le Conseil.

Une simplification possible serait de limiter les types de ces comités aux seuls Comités consultatifs et Comités de gestion, mais ce ne sera probablement pas aisé. Un droit d'évocation du Parlement, quand il est co-législateur, devra également être prévu.

En ce qui concerne la démocratie, le rôle et les pouvoirs du Parlement européen et la transparence du processus de décision seront au centre des discussions. Le rôle des Parlements nationaux sera probablement aussi évoqué par certaines délégations (notamment la France), mais il y a un assez large accord sur le fait que leur intervention doit se situer plutôt au niveau national qu'au niveau européen. Un contrôle plus strict de l'action du gouvernement et des positions qu'il prend dans le Conseil peut être organisé, et un nombre croissant de Parlements ont pris des dispositions en ce sens.

Par contre, les liaisons de travail entre Parlement européen et Parlements nationaux gagneraient à être renforcées et le Parlement européen s'y emploie. Cela ne nécessite pas de modification des Traités.

Je signalerai particulièrement quatre questions:

a) *La dimension du Parlement européen*

Il ne sera plus possible de poursuivre la pratique actuelle d'ajouter, à chaque élargissement, les parlementaires élus dans les nouveaux Etats membres. La dimension actuelle du Parlement (plus de 630 membres) apparaît comme un maximum pour un travail efficace et le Parlement lui-même le reconnaît (sa résolution du 17 mai 1995 vise un plafond de 700 membres). Une réduction du nombre de parlementaires en provenance de tous les pays actuellement membres sera donc à envisager, si douloureuse qu'elle soit. Par contre, un système de «proportionnalité dégressive» pourra être maintenu pour déterminer le nombre de parlementaires européens en fonction de la population du pays.

b) *Co-décision et hiérarchie des normes*

Maastricht a introduit la co-décision et élargi l'avis conforme, donnant ainsi un pouvoir véritable au Parlement dans le processus législatif. Le «rodage» de ces nouvelles procédures se fait lentement, avec quelques grincements, mais de façon plutôt satisfaisante dans la plupart des cas. Il sera donc raisonnable, comme c'est d'ailleurs suggéré dans le Traité de Maastricht, d'élargir le champ d'application de la co-décision, voire de la généraliser pour l'ensemble des mesures législatives.

Corrélativement, l'avis conforme, prévu principalement pour les adhésions et les accords internationaux, pourrait voir son application étendue aux questions

constitutionnelles ou quasi constitutionnelles (modifications du Traité et ressources propres, par exemple).

Une des difficultés constatées à l'expérience de la co-décision est la multiplication (et donc l'alourdissement) des procédures. Le champ d'application de la co-décision est défini par référence à la base juridique applicable. Par exemple, toutes les mesures fondées sur l'article 100 A relèvent de la co-décision, quelle que soit leur importance. D'où une indéniable surcharge.

La proposition a été faite, pendant la négociation du Traité de Maastricht, d'introduire une «hiérarchie des normes». La «loi» devrait déterminer des principes fondamentaux, des orientations générales et les éléments essentiels des mesures à prendre (y compris les droits et obligations des particuliers ou des entreprises et les garanties dont ils devraient bénéficier). Seules les «lois» seraient adoptées par co-décision. Les mesures d'application d'une loi européenne reviendraient soit aux autorités nationales, soit à l'exécutif européen (Commission et, dans une certaine mesure, Conseil), avec information, voire possibilité d'évocation du Parlement.

La mise en oeuvre de ces idées a été renvoyée à la Conférence intergouvernementale, faute d'accord pendant la négociation de 1991. La principale difficulté à surmonter est d'établir une définition claire de la «loi», qui n'entraîne pas d'innombrables controverses juridiques. Une autre difficulté concerne les mesures d'application, pour lesquelles - nous l'avons déjà signalé - une simplification de la «comitologie» sera fort contestée. Toutefois, un allègement du travail législatif est indispensable dans une Communauté de vingt-cinq ou trente membres qui, sans cela, sera paralysée par engorgement, si l'on veut poursuivre le progrès vers la démocratie.

c) *Transparence du processus de décision*

La poussée législative des années 1988/1992, liée à la mise en oeuvre du marché intérieur et les débats difficiles pour la ratification du Traité de Maastricht ont mis en évidence l'opacité du système communautaire. Introduire de la transparence dans le processus de décision sera un des objectifs de la Conférence intergouvernementale. C'est d'ailleurs un des meilleurs moyens de renforcer la démocratie dans la Communauté.

- Transparence des textes de base. Une cascade de traités de toute nature (y compris les traités d'adhésion) a complété (et compliqué) les Traités de base (Traités de Rome et de Paris). L'Acte unique et surtout le Traité de Maastricht

ont introduit des modifications massives. Ce qui en résulte est quasi-illisible pour le non-spécialiste. Etablir des textes consolidés, en éliminer les dispositions devenues inutiles ou caduques, et surtout isoler les éléments de caractère constitutionnel (les principes de base, les institutions, leurs pouvoirs, leurs règles de fonctionnement) de ce qui relève plus de la législation (fut-ce de lois organiques), c'est une tâche de longue haleine que la Conférence devrait au moins engager.

- Transparence des travaux du Conseil, quand il agit comme législateur. Plusieurs mesures ont été prises en ce sens par le Conseil, depuis 1993, certaines de caractère plutôt formel (tenue de «débats publics» - en fait, des débats académiques - lors de la présentation du programme semestriel de la Présidence ou de propositions ou communications importantes de la Commission), d'autres plus significatives (publicité des votes dans le Conseil et dans les comités de conciliation, accès à certains documents intérieurs), mais les réticences et les résistances restent fortes. La Conférence intergouvernementale devrait arrêter un principe d'ouverture (valable aussi pour la Commission), la mise en oeuvre devant être assurée en co-décision avec le Parlement.

- Réduire le nombre des procédures décisionnelles. Si le Traité de Maastricht a renforcé les pouvoirs législatifs du Parlement, il a par contre considérablement accru la complexité du système décisionnel. Il existe aujourd'hui plus d'une vingtaine de procédures décisionnelles (sans parler des diverses consultations obligatoires prévues) et parfois plusieurs procédures différentes sont d'application pour un même domaine (l'environnement, par exemple). Une simplification radicale s'impose, qui pourrait aller de pair avec l'extension de la co-décision en matière législative.

d) *Rapports entre la Commission européenne et le Parlement européen*

A la suite du Traité de Maastricht, la composition de la Commission doit être approuvée par le Parlement. La Commission n'est plus simplement nommée: elle est élue par le Parlement et responsable devant lui. C'est un changement considérable. La densité des travaux parlementaires liés à la formation de la présente Commission a souligné la portée de l'événement. La suggestion qui a été faite plus haut de faire nommer le Président de la Commission conjointement par le Parlement et le Conseil européen et de lui laisser la responsabilité de composer une Commission restreinte, «dénationalisée», va dans le même sens.

Les conditions de la censure devraient être allégées, pour ôter le caractère un peu théorique des dispositions présentes (se limiter, par exemple, à la seule exigence d'une majorité absolue des membres qui composent le Parlement). En même temps, dans la perspective du rééquilibrage institutionnel entre Parlement et Conseil qu'il est proposé de réaliser, il serait raisonnable de prévoir que la Commission soit également responsable devant le Conseil européen. Cette double responsabilité (devant le Parlement et devant le Conseil européen) est aussi le moyen d'assurer l'indépendance de la Commission vis-à-vis des autres Institutions.

Le nouvel équilibre institutionnel esquissé ici tient davantage compte de la représentation des peuples, tout en respectant la présence et le rôle des Etats. Il respecte donc la double légitimité (inter-étatique et populaire) rappelée au début de cet exposé, tout en continuant l'évolution amorcée avec l'élection directe du Parlement et rendue indispensable par l'accroissement de l'action de la Communauté (et notamment de son activité législative) dans les domaines de compétence partagée. C'est dans cette perspective de plus grande démocratisation qu'il faudrait apprécier certaines des suggestions émises ici, comme une nouvelle pondération des voix dans le Conseil ou la «dénationalisation» d'une Commission réduite en nombre.

J'en viens maintenant à la troisième donnée nouvelle de la Conférence intergouvernementale: la différenciation. Celle-ci a déjà permis une importante avancée avec l'union économique et monétaire. A l'occasion ou en marge de la prochaine Conférence, elle devrait permettre d'autres progrès au-delà du «socle» commun qu'il aura fallu aménager à grand peine, comme je l'ai expliqué.

L'Union économique et monétaire elle-même ne nécessite pas d'aménagement significatif dans la perspective de l'élargissement. Les institutions qui la gèrent (la Banque centrale européenne et le Système européen de banques centrales) ont une structure proprement fédérale et elles peuvent accueillir un plus grand nombre de pays sans que leur fonctionnement soit perturbé.

Au-delà de l'Union économique et monétaire, les pays qui y participeront (ou auront la volonté d'y participer) devront réfléchir à la possibilité d'établir entre eux des disciplines plus fortes et plus contraignantes en matière d'union économique. Celle-ci est un peu la Cendrillon du Traité de Maastricht. On peut

avoir un doute légitime sur l'efficacité des lourdes procédures de contrôle, voire de sanctions, qui peuvent être engagées à l'encontre de pays membres de l'Union monétaire qui ne respecteraient pas les orientations de politique économique et budgétaire définies par le Conseil des Ministres.

Un autre domaine à explorer concerne le «troisième pilier» (sécurité intérieure et justice). L'accord dit de Schengen est entré en vigueur (partiellement), le 30 mars dernier, entre sept pays. Il organise la libre circulation des personnes dans l'«espace Schengen», complétée par des contrôles renforcés à ses frontières extérieures et par une coopération étroite des polices. Malgré nombre d'imperfections et un caractère par trop intergouvernemental, cet accord montre la possibilité d'avancer à quelques-uns, si les blocages de tout progrès dans le troisième pilier persistent et si la Conférence ne parvient pas à un accord sur un assouplissement, voire une communautarisation d'une partie au moins des procédures du Titre VI du Traité. Les ouvertures en ce sens (les «passerelles») qui figurent déjà dans l'article K9 du Traité n'ont pas reçu application jusqu'ici et les exigences de procédure qu'elles comportent rendent leur mise en oeuvre improbable à l'avenir, tant qu'elles ne seront pas allégées.

Reste ce qui devrait être l'objet majeur d'une avancée vers l'union politique, la politique étrangère et de sécurité commune. Le Traité de Maastricht a transformé le vocabulaire, mais cela n'a pas entraîné de véritable progrès. En termes d'efficacité, on constate plutôt un recul par rapport aux pratiques antérieures de la «coopération politique».

Deux changements permettraient de relancer cette politique commune: la désignation d'une personnalité indépendante, appuyée par une «cellule» d'évaluation et de prospective, qui pourrait présenter des propositions ou préparer des initiatives au niveau européen; la possibilité pour le Conseil de décider à la majorité (une majorité probablement surqualifiée).

Des suggestions de cette nature ont été présentées pendant la négociation du Traité de Maastricht, mais elles se sont heurtées à un refus catégorique de plusieurs délégations. Il serait nécessaire de mieux les cerner, pour répondre aux objections formulées alors. Par exemple, la personnalité indépendante («Secrétaire politique») pourrait avoir le statut d'un membre (ou d'un Vice-Président) de la Commission, de manière à assurer la cohérence de la politique étrangère de l'Union et des relations économiques extérieures qui relèvent de la Communauté (premier pilier). Il devrait être désigné par le Conseil (européen) en accord avec le Parlement. Tout en participant au travail collégial de la Commission, il devrait disposer, en cas d'urgence, voire de désaccord

grave au sein du collège, de la liberté d'initiative nécessaire pour l'exécution de son mandat.

Il devrait s'appuyer sur une capacité d'évaluation et de prospective qui rassemblerait les moyens en hommes et en informations de la Commission et du Conseil, bénéficierait de l'appui des chancelleries des Etats membres et des délégations de la Commission dans les pays tiers et assurerait une coopération étroite avec la cellule de planification de l'UEO. Elle permettrait de réaliser une évaluation «européenne» des situations, fondement de propositions d'action commune.

Les décisions majoritaires ne pourraient concerner que des actions n'entraînant pas l'engagement de moyens militaires. Les pays mis en minorité pourraient être dispensés de s'y associer (avec seulement un engagement de n'y pas faire obstacle).

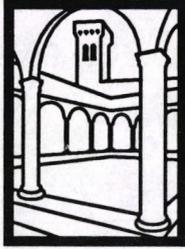
Le progrès esquissé ici serait modeste, mais significatif. S'il est également bloqué, un accord entre les pays prêts à s'y associer serait à envisager. Comme pour l'Union monétaire, il pourrait être fait recours, dans une certaine mesure, aux Institutions communes: information et consultation du Parlement européen, recours au Conseil (avec droit de vote limité aux pays parties à l'accord), association appropriée de la Commission. Le «Secrétaire politique» et sa capacité d'évaluation et de prospective seraient établis en tant que structure supplémentaire pour préparer et gérer les actions communes décidées par notre «avant-garde». Une liaison organique serait à établir avec la Commission (par exemple, participation aux délibérations de la Commission (sans droit de vote) suivant une procédure analogue à ce qui est prévu pour le Président du Conseil et un Membre de la Commission dans le Conseil des Gouverneurs de la Banque centrale européenne.

Pour les actions impliquant un engagement des forces armées et, a fortiori, en matière de défense, il semble prématuré d'envisager de telles formules. D'une part, l'Union de l'Europe occidentale est aujourd'hui le cadre reconnu d'initiatives européennes. D'autre part, la formation d'un «pilier» européen de défense est étroitement liée aux développements à venir de l'Organisation atlantique (y compris son élargissement éventuel).

Plusieurs initiatives régionales à l'étude ou en voie d'exécution, comme l'Eurocorps (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg et Espagne) ou la Force opérationnelle rapide (Eurofor) et la Force maritime européenne (Euromarfor) qui réuniront Espagne, France, Italie et probablement Portugal

ainsi que le projet d'Agence d'armements (envisagé par l'Allemagne et la France) permettent d'explorer des possibilités nouvelles et méritent encouragement et soutien.

Vous excuserez la longueur de cet exposé. Il ne reprend cependant qu'une partie des matières qui seront négociées à partir de 1996, les plus significatives, à mon avis. J'espère qu'il vous aura fait percevoir l'ampleur des changements à envisager lors de cette Conférence. Il n'est pas exagéré de dire qu'un nouvel ordre institutionnel pourra en émerger. Les enjeux sont considérables: une organisation structurée de la «plus grande Europe» et le maintien du dynamisme de l'intégration européenne. Les risques d'échec ou de blocage ne le sont pas moins. C'est sans doute le plus grand défi à surmonter depuis les débuts de la construction européenne, en 1950. Puissent l'engagement politique et l'imagination créatrice des hommes d'état européens être à la mesure de ceux des «pères fondateurs», il y a quarante-cinq ans.



EUI WORKING PAPERS

EUI Working Papers are published and distributed by the
European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge
– depending on the availability of stocks – from:

The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

Please use order form overleaf

Publications of the European University Institute

To The Publications Officer
 European University Institute
 Badia Fiesolana
 I-50016 San Domenico di Fiesole (FI) – Italy
 Telefax No: +39/55/573728
 E-mail: publish@datacomm.iue.it

From Name

 Address.....

- Please send me a complete list of EUI Working Papers
- Please send me a complete list of EUI book publications
- Please send me the EUI brochure Academic Year 1996/97

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No, Author

Title:

Date

Signature



Working Papers of the Robert Schuman Centre

RSC No. 94/1

Fritz W. SCHARPF
Community and Autonomy Multilevel
Policy-Making in the European Union

RSC No. 94/2

Paul McALEAVEY
The Political Logic of the European
Community Structural Funds Budget:
Lobbying Efforts by Declining Industrial
Regions

RSC No. 94/3

Toshihiro HORIUCHI
Japanese Public Policy for Cooperative
Supply of Credit Guarantee to Small Firms -
Its Evolution Since the Post War and Banks'
Commitment

RSC No. 94/4

Thomas CHRISTIANSEN
European Integration Between Political
Science and International Relations Theory:
The End of Sovereignty *

RSC No. 94/5

Stefaan DE RYNCK
The Europeanization of Regional
Development Policies in the Flemish Region

RSC No. 94/6

Enrique ALBEROLA ILLA
Convergence Bands: A Proposal to Reform
the EMS in the Transition to a Common
Currency

RSC No. 94/7

Rosalyn HIGGINS
The EC and the New United Nations

RSC No. 94/8

Sidney TARROW
Social Movements in Europe: Movement
Society or Europeanization of Conflict?

RSC No. 94/9

Vojin DIMITRIJEVIC
The 1974 Constitution as a Factor in the
Collapse of Yugoslavia or as a Sign of
Decaying Totalitarianism

RSC No. 94/10

Susan STRANGE
European Business in Japan: A Policy
Crossroads?

RSC No. 94/11

Milica UVALIC
Privatization in Disintegrating East European
States: The Case of Former Yugoslavia

RSC No. 94/12

Alberto CHILOSI
Property and Management Privatization in
Eastern European Transition: Economic
Consequences of Alternative Privatization
Processes

RSC No. 94/13

Richard SINNOTT
Integration Theory, Subsidiarity and the
Internationalisation of Issues: The
Implications for Legitimacy *

RSC No. 94/14

Simon JOHNSON/Heidi KROLL
Complementarities, Managers and Mass
Privatization Programs after Communism

RSC No. 94/15

Renzo DAVIDDI
Privatization in the Transition to a Market
Economy

RSC No. 94/16

Alberto BACCINI
Industrial Organization and the Financing of
Small Firms: The Case of MagneTek

RSC No. 94/17

Jonathan GOLUB
The Pivotal Role of British Sovereignty in
EC Environmental Policy

RSC No. 94/18

Peter Viggo JAKOBSEN
Multilateralism Matters but How?
The Impact of Multilateralism on Great
Power Policy Towards the Break-up of
Yugoslavia

RSC No. 94/19

Andrea BOSCO
A 'Federator' for Europe: Altiero Spinelli
and the Constituent Role of the European
Parliament

RSC No. 94/20

Johnny LAURSEN
Blueprints of Nordic Integration. Dynamics
and Institutions in Nordic Cooperation,
1945-72

* * *

RSC No. 95/1

Giandomenico MAJONE
Mutual Trust, Credible Commitments and
the Evolution of Rules for a Single
European Market

RSC No. 95/2

Ute COLLIER
Electricity Privatisation and Environmental
Policy in the UK: Some Lessons for the
Rest of Europe

RSC No. 95/3

Giuliana GEMELLI
American Influence on European
Management Education: The Role of the
Ford Foundation

RSC No. 95/4

Renaud DEHOUSSE
Institutional Reform in the European
Community: Are there Alternatives to the
Majoritarian Avenue?

RSC No. 95/5

Vivien A. SCHMIDT
The New World Order, Incorporated:
The Rise of Business and the Decline of the
Nation-State

RSC No. 95/6

Liesbet HOOGHE
Subnational Mobilisation in the European
Union

RSC No. 95/7

Gary MARKS/Liesbet HOOGHE/Kermit
BLANK
European Integration and the State

RSC No. 95/8

Sonia LUCARELLI
The International Community and the
Yugoslav Crisis: A Chronology of Events

RSC No. 95/9

A Constitution for the European Union?
Proceedings of a Conference, 12-13 May 1994,
Organized by the Robert Schuman Centre with the
Patronage of the European Parliament

RSC No. 95/10

Martin RHODES
'Subversive Liberalism': Market Integration,
Globalisation and the European Welfare
State

RSC No. 95/11

Joseph H.H. WEILER/ Ulrich HALTERN/
Franz MAYER
European Democracy and its Critique -
Five Uneasy Pieces

RSC No. 95/12

Richard ROSE/Christian HAERPFER
Democracy and Enlarging the European
Union Eastward

RSC No. 95/13

Donatella DELLA PORTA
Social Movements and the State: Thoughts
on the Policing of Protest

RSC No. 95/14

Patrick A. MC CARTHY/Aris
ALEXOPOULOS
Theory Synthesis in IR - Problems &
Possibilities

RSC No. 95/15

Denise R. OSBORN
Crime and the UK Economy

RSC No. 95/16

Jérôme HENRY/Jens WEIDMANN
The French-German Interest Rate
Differential since German Unification:
The Impact of the 1992-1993 EMS Crises

RSC No. 95/17

Giorgia GIOVANNETTI/Ramon
MARIMON
A Monetary Union for a Heterogeneous
Europe

RSC No. 95/18

Bernhard WINKLER
Towards a Strategic View on EMU -
A Critical Survey

RSC No. 95/19

Joseph H.H. WEILER
The State "über alles"
Demos, Telos and the German Maastricht
Decision

RSC No. 95/20

Marc E. SMYRL
From Regional Policy Communities to
European Networks: Inter-regional
Divergence in the Implementation of EC
Regional Policy in France

RSC No. 95/21

Claus-Dieter EHLERMANN
Increased Differentiation of Stronger
Uniformity

RSC No. 95/22

Emile NOËL
La conférence intergouvernementale de 1996
Vers un nouvel ordre institutionnel



© The Author(s), European University Institute.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.