

Avis de la Commission sur l'Union politique (21 octobre 1990)

Légende: Dans son avis du 21 octobre 1990, la Commission européenne se prononce pour une Communauté unique qui engloberait les politiques communautaires et la coopération politique européenne (CPE), les soumettant aux mêmes institutions et aux mêmes procédures de décision.

Source: Commission des Communautés européennes. Avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du Traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique, COM (90) 600 final. Bruxelles: 23.10.1990. 16 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL: http://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_commission_sur_l_union_politique_21_octobre_1990-fr-248d67a9-132e-4d83-9962-7ec1deb838d9.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique

Avis de la Commission Union politique

Lors de sa réunion du 28 avril 1990, le Conseil européen, après avoir confirmé son engagement à l'égard de l'Union politique, a décidé qu' :

"un examen détaillé sera entrepris immédiatement sur la nécessité d'apporter d'éventuelles modifications, au traité en vue de renforcer la légitimité démocratique de l'Union, de permettre à la Communauté et à ses institutions de répondre efficacement et de manière effective aux exigences de la nouvelle situation et d'assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale".

Le Conseil européen

"a chargé les Ministres des Affaires étrangères de procéder à cet examen et d'élaborer des propositions en vue de parvenir à la tenue d'une conférence intergouvernementale sur l'Union politique dont les travaux se dérouleraient parallèlement à ceux de la conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire".

Après une nouvelle discussion approfondie sur la base notamment des travaux des Ministres des Affaires étrangères, par les Chefs d'Etat et de gouvernement lors de leur réunion de Dublin des 25 et 26 juin,

"le Président du Conseil européen a pris acte de l'accord intervenu en vue de la convocation d'une telle conférence en vertu de l'article 236 du traité. La conférence s'ouvrira le 14 décembre 1990. Elle adoptera son propre ordre du jour et conclura rapidement ses travaux dans la perspective d'une ratification de ses résultats par les Etats membres avant la fin de 1992".

Le Conseil européen a convenu également que :

"les Ministres des Affaires étrangères prépareront la conférence. Les travaux préparatoires reposeront sur les résultats des délibérations des ministres des affaires étrangères et sur les contributions des gouvernements et de la Commission et seront menés de manière à mettre des négociations sur une base concrète dès le début de la conférence.

Un dialogue suivi sera maintenu avec le Parlement européen, tant pendant la phase préparatoire que pendant la conférence sur l'Union politique et pendant la conférence sur l'Union économique et monétaire.

Le Conseil européen a estimé que la cohésion nécessaire des travaux des deux conférences devrait être assurée par le Conseil Affaires générales".

* * *

Avant de préciser les grandes orientations que la Commission entend défendre lors de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique, il convient de souligner, en se référant à l'expérience des années récentes, les raisons qui ont amené à la prise de conscience de la nécessité de doter la Communauté d'une véritable dimension politique. Ces motivations sont étroitement liées aux événements qui se sont développés et se développent encore en Europe et dans le monde.

1. Les douze Etats membres de la Communauté ont progressivement reconnu la nécessité d'être davantage présents sur la scène internationale de façon à répondre collectivement à une incontestable demande d'Europe, d'y défendre solidairement leurs intérêts et de contribuer à construire un ordre mondial plus juste, plus efficace et plus respectueux de leurs valeurs communes et, en tout premier lieu, des droits de l'homme.

2. Les succès obtenus, grâce à l'impulsion donnée par l'objectif 1992, à la mise en oeuvre des politiques communes de l'Acte unique et à l'accord de février 1988, amènent à poser la question d'une participation réelle des citoyens à cette aventure collective qu'est la construction de l'Europe. Il s'agit, donc, de relever le défi d'une réponse aux exigences d'une plus grande démocratie.

3. Malgré ses succès - partout reconnus, souvent enviés - on peut légitimement se montrer insatisfait du bilan de l'action communautaire parce qu'il reste insuffisant par rapport aux espoirs placés depuis quarante ans dans la construction européenne. Au surplus, l'efficacité de la prise de décision de la Communauté gagnerait à être renforcée face à la rapidité des changements qui s'opèrent dans le monde.

La convocation de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique constitue une opportunité, d'une part, d'élargir les compétences de la Communauté, d'autre part, de renforcer ses modes de décision.

C'est le constat que dresse la Commission et qui lui sert de cadre pour sa réflexion et sa contribution aux travaux de la conférence intergouvernementale pour laquelle, conformément à l'article 236 du traité, la présidence italienne l'a saisie d'une demande d'avis sur la base d'un projet de révision dudit traité.

La Commission est naturellement favorable à la réunion de la conférence envisagée.

I. Une Communauté unique

En premier lieu, la Commission se doit de souligner, comme elle l'avait fait avec une particulière insistance lors de l'élaboration de l'Acte unique, que tant le legs historique des pères fondateurs de la Communauté que tous les engagements en faveur de la construction européenne l'amènent à considérer, comme élément central de la révision du Traité, l'intégration, dans une seule Communauté, des nouvelles finalités.

L'osmose entre l'économique, le social, le financier et le monétaire, d'une part, et la politique extérieure, d'autre part, constitue et doit rester la philosophie même de l'Union européenne, comme l'affirme le préambule de l'Acte unique.

Seule une Communauté unique avec des institutions unifiées peut combler les vides qui se sont instaurés entre les avancées dans le cadre des politiques communautaires et celles accomplies au titre de la coopération politique. En effet, la confrontation de la Communauté avec les événements nés de l'accélération de l'histoire ont mis en exergue l'existence d'une "zone grise" au jeu institutionnel incertain. Cela implique pour la Communauté une cohérence entre ses prises de position sur le plan international et les conséquences qu'elle doit en tirer, qu'il s'agisse de sa politique économique extérieure ou de ses relations avec les pays en voie de développement.

Une Communauté unique signifie un seul schéma institutionnel même si ce dernier doit être suffisamment flexible pour tenir compte tout à la fois :

- de l'état de maturité des opinions publiques, au demeurant diverses, sur le devenir de la construction européenne et de la façon dont les Etats membres conçoivent l'exercice en commun de souverainetés partagées;

- de la prudence qui conseille de ne pas encore dessiner les traits définitifs de l'Union européenne tout en maintenant le cap vers l'orientation fondamentale du traité de Rome qui, un jour, devrait permettre la mise en place d'une organisation de type fédéral ;

- de la probabilité de révisions institutionnelles ultérieures liées à l'élargissement de la Communauté. Le simple bon sens ne commande-t-il pas que, dans l'hypothèse d'une Communauté beaucoup plus large, les institutions soient profondément réaménagées sous peine de transformer l'Europe en une simple zone de libre échange flanquée d'un système assez lâche de consultations en matière de politique étrangère ?

II. Assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale

Assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale constitue un défi historique. La Commission est optimiste quant à la capacité de la Communauté d'y faire face.

Dans ce contexte, trois questions fondamentales se posent :

- Les Etats membres estiment-ils qu'ils partagent des intérêts communs essentiels et souhaitent-ils les poursuivre ensemble ?
- Quel niveau d'ambition s'assignent la Communauté et ses Etats membres et sont-ils prêts à assurer toutes les conséquences économiques et financières de leurs décisions ?
- La politique étrangère commune doit-elle également comprendre la sécurité sachant que les questions de défense sont un élément essentiel de la sécurité ?

La Commission répond positivement à ces trois questions. Même si elle considère que la montée en régime d'une politique étrangère et de sécurité commune nécessitera une approche souple et pragmatique, elle estime que le traité doit cependant indiquer les procédures et les moyens d'une politique commune menant à l'Union Européenne.

Les termes "politique commune" ont été choisis à dessein. Car, dans ces domaines, il serait irréaliste de parler de politique unique alors qu'à l'évidence les Etats membres ont, notamment à l'égard de certaines parties du monde, des traditions de relations privilégiées ou des positions géopolitiques ancrées dans leur histoire. Plus profondément encore, les douze Etats membres n'ont pas encore la même évaluation de leurs responsabilités ou de leurs engagements généraux et particuliers dans les diverses parties du Monde.

Ce sont les mêmes considérations qui amènent la Commission à recommander une approche spécifique des questions de sécurité. Le traité devrait y faire référence et, à cet égard, il pourrait reprendre l'engagement de l'article 5 du Traité de Bruxelles de 1948 sur l'UEO qui prévoit qu'en cas d'agression armée contre l'un des Etats, les autres parties ont une obligation d'aide et d'assistance.

Bien plus, le nouveau traité doit marquer, d'une manière générale, une orientation vers une politique commune de sécurité, y compris la défense.

Il est également dans l'intérêt commun que le commerce et la production d'équipement de défense soient complètement soumis aux disciplines du marché commun, ce qui implique notamment la suppression de l'article 223.

Mais la sécurité dépasse la défense militaire et englobe aujourd'hui l'ensemble des éléments qui permettent d'assurer la cohésion nationale et communautaire, et ce, depuis la sauvegarde d'un modèle commun de société jusqu'à la protection des personnes contre le terrorisme et la grande criminalité et les autres fléaux du monde moderne.

La définition et la mise en oeuvre d'une politique étrangère commune soulèvent quatre questions :

- qui prépare les décisions ?
- qui décide ?
- qui mène l'action ?
- comment associer l'expression de la souveraineté populaire et, en premier lieu, le Parlement européen ?

1) La préparation des décisions doit s'inspirer de l'expérience du système communautaire proprement dit dans lequel une institution ad hoc serait tout à la fois une mémoire de l'action communautaire et le garant de

la cohérence entre la politique étrangère commune et les autres politiques communes.

Cette observation, tirée de l'expérience, ne signifie pas, dans l'esprit de la Commission, que celle-ci revendiquerait le monopole de droit d'initiative dans ce domaine. En effet, la forte spécificité de la politique étrangère et de sécurité implique que le droit d'initiative soit partagé entre la Présidence du Conseil, les Etats membres et aussi la Commission, ne serait-ce qu'en raison des liens étroits entre politique étrangère, d'une part, politique économique extérieure et politique de développement et de coopération, d'autre part.

C'est la raison pour laquelle l'organisme de préparation des décisions devra comprendre l'actuel secrétariat politique - qui serait renforcé - et des représentants de la Commission de sorte qu'ensemble ils collaborent, dans les conditions de discrétion qui s'imposent, à la mise au point des décisions concernant cette nouvelle politique commune. Cet organisme serait placé auprès du secrétariat général du Conseil.

Parallèlement, l'organisation du COREPER devrait être réaménagée afin qu'il puisse connaître des questions de politique étrangère avant les délibérations du Conseil.

2) Le mode de décision est indissociable de la question du champ d'application de la politique étrangère qui a vocation à s'élargir progressivement mais aussi à se concrétiser rapidement par des actions communes.

Ce champ d'application doit-il être délimité de façon précise par le traité ? La Commission estime qu'il ne s'agirait pas là d'une bonne méthode. L'établissement d'une liste énumérative des domaines ou des zones considérés comme d'intérêt commun essentiel se heurtera à des difficultés inextricables d'interprétation. Dans ces conditions, il paraît préférable que ce soit le Conseil européen qui décide des domaines qui passeront du champ de la coopération politique à celui de la politique commune ou, si l'on préfère, communautaire.

A l'intérieur de ces domaines, une fois définis par le Conseil européen, le Conseil des Ministres des Affaires étrangères déciderait - sauf pour les questions liées directement à la sécurité - à la majorité qualifiée, mais à une majorité renforcée en ce sens que, dans les voix de cette majorité, devraient figurer celles de 8 Etats membres.

Pour les autres domaines, la règle du consensus -comme c'est le cas actuellement dans le cadre de la coopération politique - continuerait de s'appliquer.

3) En ce qui concerne la mise en oeuvre des décisions les plus importantes, il appartiendrait au Conseil des Ministres de recourir à plusieurs types de formules selon les situations en cause, incluant toutes, comme la tradition le veut, la participation de la Commission.

L'essentiel est qu'une fois la position commune décidée, la Communauté parle d'une seule voix.

4) L'association du Parlement européen à la politique étrangère et de sécurité est moins affaire de dispositions institutionnelles strictes que de comportement. Il reviendrait aux responsables de la politique commune de consulter régulièrement le Parlement et de le tenir informé des implications pour la Communauté des événements de politique étrangère les plus importants soit en séance plénière, soit au sein des commissions compétentes.

La révision du traité devrait clarifier le champ d'application de la procédure de l'avis conforme aux accords les plus importants - en particulier les accords d'association et les accords de coopération - qui seraient appelés à définir, dans un cadre d'ensemble, la dimension politique et les dimensions économiques, financières, culturelles des relations globales de la Communauté avec ses principaux partenaires.

A l'inverse, cette procédure ne s'appliquerait pas aux simples accords commerciaux qui relèvent de l'exécution de grands principes - définis par les institutions de la Communauté - de la politique économique extérieure, dans le strict respect du traité et en particulier de l'article 113.

III. Le renforcement de la légitimité démocratique: les relations entre institutions et la citoyenneté européenne

Le renforcement de la démocratisation de la vie communautaire doit être appréhendé du double point de vue des institutions et des citoyens.

1) En ce qui concerne les institutions, et sans perdre de vue l'impératif de concilier démocratie et efficacité, l'objectif à suivre est double:

- renforcer les pouvoirs du Parlement européen
- mieux associer les parlements nationaux.

a) Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, outre son association à la politique étrangère et de sécurité commune, doit s'exercer vis-à-vis du Conseil et de la Commission.

La procédure de coopération, introduite par l'Acte unique, n'a pas contrairement aux appréhensions de certains, entraîné des conflits entre le Parlement et le Conseil, ni alourdi, le processus de décision. Le Parlement européen a démontré sa capacité d'aspirer à jouer pleinement un rôle de colégislateur. La Commission estime qu'une réforme, aussi importante du traité que celle cours, doit se traduire par une augmentation des pouvoirs législatifs du Parlement. A cet effet, elle propose :

- de renforcer le rôle du Parlement dans la procédure de coopération ; une formule qui permettrait de garantir la prise de décision serait qu'à l'issue de la deuxième lecture par le Parlement, la proposition de la Commission, reprenant les amendements du Parlement, est réputée approuvée si elle n'a pas été rejetée par le Conseil à la majorité simple.
- d'étendre le champ d'application de la procédure de coopération à tous les nouveaux domaines où s'appliquerait la majorité qualifiée.
- de renforcer le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire et établir sa co-responsabilité en matière de ressources propres ⁽¹⁾.

Vis-à-vis de la Commission, seul organe politique véritablement responsable devant lui, le Parlement a constamment revendiqué le pouvoir de désigner les membres du Collège ou, tout au moins, de participer à leur désignation. La formule qui semble recueillir l'écho le plus favorable serait d'instituer une double investiture, en premier lieu, du Président de la Commission qui serait désigné, sur proposition du Conseil européen, par le Parlement européen ; en second lieu, le Collège des commissaires désignés, par accord entre les Etats membres après consultation du Président de la Commission, sur la base de son programme, ferait l'objet d'un vote d'investiture d'ensemble par le Parlement. Ainsi celui-ci serait-il appelé à confirmer la nomination de tous les commissaires.

b) La demande d'association des parlements nationaux à la vie communautaire est une question sur laquelle il convient de dissiper bien des confusions.

En effet, s'il s'agit de décider de transferts de souveraineté en modifiant le Traité, les parlements nationaux demeurent pleinement souverains et approuvent, en connaissance de cause, hors du vote autorisant la ratification des amendements au Traité, le principe et l'étendue de ces transferts. Revenir sur ces transferts par des mécanismes d'association à la prise de décision serait contradictoire avec la solennité et le caractère décisif du vote de ratification.

S'il s'agit de juger de l'usage qui est fait des compétences transférées sur le plan communautaire, est-il utile de rappeler que ce sont les gouvernements qui, dans le système communautaire, prennent, au sein du Conseil des Ministres les décisions majeures. Or ces gouvernements sont tous responsables devant leur parlement et doivent les associer, selon des formes appropriées aux traditions nationales, à la vie communautaire.

Ces observations ayant été faites, la Commission constate qu'il existe à l'heure actuelle plusieurs propositions pour améliorer les relations entre le Parlement Européen et les parlements nationaux.

Si une procédure nouvelle s'avérait indispensable, la Commission serait en faveur d'une procédure d'information qui permettrait à une délégation de parlements nationaux d'entendre, avant les décisions les plus importantes, les explications de la Présidence du Conseil et de la Commission.

Mais la Commission considère qu'il revient tout d'abord au Parlement Européen d'examiner, en concertation avec les Parlements nationaux, la meilleure façon d'améliorer les rapports entre les institutions représentatives de la souveraineté populaire.

Enfin, à partir de l'expérience de ces dernières années, la Commission note que le Parlement Européen ne s'est pas toujours montré satisfait de la qualité de ses relations bilatérales avec le Conseil des Ministres.

2) Le renforcement des institutions ne suffit plus, de l'opinion de la Commission, pour assurer une véritable participation des citoyens à l'oeuvre communautaire au fur et à mesure que se développent des politiques dans des domaines qui les touchent directement. C'est pourquoi la Commission fait sien le concept, proposé par le Président F. GONZALES, de citoyenneté européenne. Celle-ci devrait prendre corps progressivement sans entamer en rien la citoyenneté nationale dont elle serait un complément et non un substitut. En un mot, il s'agit de développer le sentiment d'appartenance à la construction européenne.

La base de cette citoyenneté européenne pourrait être une déclaration des droits et des devoirs portant sur :

- les droits fondamentaux de l'homme par référence à la convention de Strasbourg
- les droits à consacrer directement dans le Traité aux citoyens européens, notamment :
- le droit de séjour et de circulation indépendamment de l'exercice d'une activité économique
- le droit de vote aux élections européennes et municipales.

- la fixation d'objectifs en vue de l'octroi à terme de droits et de la définition de devoirs de chacun dans les domaines civils, économiques et sociaux.

Il convient de ne pas négliger que le citoyen est également un acteur du développement économique et social. C'est la raison pour laquelle la Commission a pris, dès 1985, l'initiative de développer sur le plan communautaire un dialogue social entre représentants des organisations patronales et syndicales. L'Acte unique a consacré cet effort ; il convient de l'accentuer et de mieux l'organiser. Cela suppose notamment de renforcer le statut du Comité économique et social et celui de ses membres.

Enfin, la commission estime nécessaire que la Conférence intergouvernementale prenne en compte la demande d'instituer un organisme représentatif des régions de la Communauté. Il s'agit là d'un paramètre important de la subsidiarité. La diversité des structures régionales dans les Etats membres constitue - et sans doute pour longtemps - un obstacle à l'insertion d'un tel organisme dans le processus même de décision. Aussi la Commission propose-t-elle, dans l'attente de nouvelles évolutions, de se concerter régulièrement avec un organe représentatif de toutes les régions d'Europe.

IV. L'amélioration de l'efficacité des institutions

L'amélioration de l'efficacité des institutions soulève quatre séries de questions :

- celle de l'élargissement des compétences de la Communauté

- celle de la subsidiarité
- celle d'un meilleur fonctionnement des institutions dans le respect d'un équilibre général
- celle du statut des finances publiques

1) Compétences :

La question des compétences doit être appréhendée, comme pour l'Acte unique, non pas en termes généraux mais en fonction d'une sélection des besoins en moyens d'action communautaire pour permettre un développement équilibré des politiques communes.

La Commission, dans le cadre de cette approche sélective, propose que l'élargissement des compétences porte en priorité sur la dimension sociale, les grands réseaux d'infrastructures et la libre circulation des personnes, toutes questions qui sont liées au développement optimal du grand marché. Elle estime que dans les domaines de l'environnement, de la recherche et la fiscalité, il s'agit moins d'une question de redéfinition des compétences que d'amélioration du processus de décision et, donc, du recours au vote à la majorité qualifiée.

a) Dans le domaine social, la Commission propose de compléter et de préciser les dispositions du traité, à la lumière des principes établis par la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, par la possibilité pour le Conseil d'adopter à la majorité qualifiée des directives et des programmes dans des domaines tels que par exemple :

- l'amélioration des conditions de vie et de travail notamment en ce qui concerne la durée et l'aménagement du temps de travail et les formes de travail autres que le travail à durée indéterminée, ainsi que d'autres aspects de la réglementation du travail concernant la protection des droits fondamentaux des travailleurs, en particulier en cas d'opérations transfrontalières;
- la formation et le perfectionnement professionnels ⁽²⁾;
- l'information et la consultation des travailleurs...

Enfin, en matière de santé, il conviendrait de consacrer une base juridique permettant à la Communauté, comme celle l'a fait à la demande du Conseil Européen, de développer des actions de prévention et de lutte contre les grands fléaux (cancer, sida).

b) Le développement des grands réseaux d'infrastructures, qui facilitent la circulation des biens, des services, des personnes, des capitaux et des informations, devrait être encouragé par la possibilité pour le Conseil de prendre les mesures et d'adopter les programmes appropriés.

c) La compétence communautaire en matière de libre circulation des personnes soulève, malgré l'introduction par l'Acte unique de la notion d'espace sans frontières, des difficultés qu'il convient de résoudre. Le principe selon lequel les ressortissants communautaires ont, en tant que tels, un droit à la libre circulation et à l'égalité de traitement nécessaire à son exercice, devrait être consacré définitivement dans le traité ainsi que la possibilité de prendre les mesures nécessaires à la majorité qualifiée. Un tel droit ne devrait pas impliquer une uniformisation de l'ensemble des réglementations. Des mesures de coordination ou bien de rapprochement des règles devraient suffire.

En ce qui concerne les ressortissants des pays tiers entrant ou séjournant dans la Communauté, la Commission constate, à l'expérience, que les dispositions de l'Acte unique se révèlent insuffisantes. Elle relève par ailleurs que la méthode intergouvernementale, à laquelle elle s'est ralliée, n'a pas entraîné de résultats vraiment significatifs. La Commission suggère de régler cette délicate question qui met en cause les

relations avec les pays tiers, en particulier en matière d'immigration ou de lutte contre la drogue et la grande criminalité, par l'une des deux solutions suivantes :

- soit élaborer clairement dans le traité une compétence communautaire qui s'exercerait au moins dans un premier temps à l'unanimité, à l'égard des ressortissants des pays tiers, dans la mesure nécessaire à la libre circulation des personnes et à la réalisation d'un espace sans frontières intérieures
 - soit reconnaître les problèmes liés au statut des ressortissants des pays tiers, toujours dans la mesure où ils sont liés à la libre circulation des personnes, comme une des questions d'intérêt commun essentiel dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.
- d) Pour l'environnement, comme pour la recherche et la technologie, une réécriture du traité s'impose, dans le but d'accroître l'efficacité des actions menées au niveau communautaire, et de permettre, le cas échéant, la création de nouveaux instruments financiers. Ceux-ci seront également utiles pour la réalisation des grands réseaux d'infrastructures (voir supra b)).
- e) Pour la fiscalité, il s'agit de faciliter l'adoption des mesures liées à la réalisation et au bon fonctionnement du marché intérieur.
- f) Pour l'énergie, la question se pose d'une unification des traités dans un chapitre permettant de mettre enfin en oeuvre une politique commune de l'énergie ou, à tout le moins, un marché commun de l'énergie.
- g) Pour la Culture, que le principe de subsidiarité commande de laisser à la responsabilité des pays membres et des régions, il serait bon toutefois de consacrer, dans un article, la dimension culturelle des actions communautaires ⁽³⁾.

2) Subsidiarité

La subsidiarité est intimement liée à la redéfinition de certaines compétences. La Commission estime que ce principe de bon sens devrait figurer dans le traité, comme l'avait suggéré le Parlement dans le projet de Traité sur l'Union Européenne. Il devrait servir de principe directeur aux institutions, dans le cadre d'un article 235, rénové et délié de sa finalité économique, afin de décider à l'unanimité du principe de nouvelles actions communautaires pour la poursuite des objectifs généraux du traité. Le contrôle de ce principe pourrait relever d'un contrôle à posteriori des actes des institutions afin que l'exercice des compétences ne se traduise pas par des excès de pouvoir.

3) Efficacité

L'amélioration du fonctionnement des institutions en vue d'une plus grande efficacité repose, de l'avis de la Commission, pour une grande part, sur une extension de la majorité qualifiée qui devrait s'appliquer en principe à l'ensemble des compétences communautaires, à l'exception des matières constitutionnelles et avec la possibilité de prévoir des limitations pour la fiscalité, la sécurité sociale et le statut des ressortissants des pays tiers.

Dans la mesure où l'élargissement du vote à la majorité qualifiée irait de pair avec une extension de la procédure de coopération, il serait indispensable de fixer, tant pour le Conseil que le Parlement, des délais pour se prononcer. C'est une des conditions essentielles pour améliorer le fonctionnement des procédures démocratiques.

D'une façon générale, et afin de simplifier et de clarifier la législation communautaire, la Commission estime que le développement des politiques communes ne peut s'opérer que dans le cadre d'une nette distinction entre les mesures de type législatif et les mesures de type réglementaire.

L'efficacité commande en matière de délégations de pouvoirs à la Commission d'appliquer réellement, tant la lettre que l'esprit de l'Acte unique, dans le cadre d'une distinction entre l'exécution des décisions et la décision elle-même, qu'elle relève du domaine législatif ou du domaine réglementaire. Dans ce contexte, la Commission estime qu'il conviendrait que le Traité consacre le recours exclusif à deux formules : le comité consultatif et le comité de gestion.

Enfin, il est très préoccupant que des arrêts de la Cour de Justice restent inexécutés faute de sanctions. La Commission se réserve de proposer un système de sanctions adaptées à ce type de situations.

4) Statut des finances publiques

Il convient d'y réfléchir en fonction des progrès réalisés grâce à l'accord interinstitutionnel que la Commission avait proposé en 1986 et qui fournit de nombreux enseignements, à savoir :

- a) la nécessité d'un réexamen de la distinction entre DO et DNO pour combiner le maintien de certaines garanties avec une plus grande flexibilité de la gestion budgétaire ;
- b) celle d'un rééquilibrage institutionnel permettant à la Commission d'assumer pleinement sa propre responsabilité dans le processus budgétaire ;
- c) la possibilité pour le Parlement européen d'agir sur une partie limitée des recettes, afin d'accroître ses pouvoirs mais parallèlement ses responsabilités vis-à-vis des électeurs ;
- d) la consécration dans le Traité des principes de la discipline budgétaire.

* * *

Les améliorations proposées par la Commission visent à maintenir l'équilibre actuel du triangle institutionnel. En effet, c'est d'abord sur le modèle existant qu'il paraît recommandé de construire, tout en y apportant des modifications substantielles, en d'autres termes, il convient de partir de l'acquis institutionnel qui a fait preuve de son dynamisme.

L'atout principal du système actuel réside dans l'équilibre réussi qu'il réalise entre les différentes institutions. Il convient donc de le préserver en l'adaptant à un degré supplémentaire d'intégration communautaire. C'est ainsi que, si l'on peut envisager de donner de nouvelles attributions législatives au Parlement, un pouvoir de décision élargi au Conseil en matière de politique extérieure et de sécurité⁽⁴⁾, le droit d'initiative de la Commission, qui est l'une des clefs de la dynamique communautaire, devrait être sauvegardé⁽⁵⁾.

En tout état de cause, la responsabilité d'un exécutif devant le Parlement européen constitue, dans cet équilibre, un pivot essentiel même si cet exécutif ne dispose pas du droit de dissolution.

À côté du triangle institutionnel classique, il apparaît nécessaire, compte tenu des nouvelles ambitions de la Communauté dans le domaine de l'UEM et de la politique étrangère et de sécurité, de consacrer le rôle d'impulsion du Conseil européen qui s'est révélé si décisif pour les relances, intervenues depuis six ans, de la construction européenne.

L'Union politique recevrait, à partir de l'acquis du traité de Rome qu'elle enrichit, la mission de réaliser progressivement le socle de la future Union européenne par l'intégration économique et monétaire, le développement social, la mise en oeuvre de la cohésion économique et sociale, la conduite d'une politique étrangère et de sécurité.

Outre les modifications des articles 2 et 3 sur les principes du traité, l'introduction d'un titre sur l'UEM, l'élargissement de certaines compétences ainsi que le renforcement de la démocratie et de l'efficacité, la révision du traité se traduira par l'introduction d'un nouveau titre relatif à la politique étrangère et de sécurité

commune qui est, à l'évidence, le "poumon" de cette nouvelle relance.

Cette politique commune devra comprendre trois ensembles de dispositions :

- le cadre de décision et d'action en matière de politique étrangère ainsi que des dispositions sur la sécurité
- un regroupement des articles du traité sur la politique économique extérieure qui devront être adaptés
- un renforcement des objectifs et des instruments de la politique d'aide à la coopération et au développement afin de la rendre plus cohérente et plus efficace.

De la sorte, la Communauté sera à même, quelle que soit la diversité des situations, de faire face, si elle en a vraiment la volonté politique, à ses responsabilités mondiales.

Elle le fera avec d'autant plus de succès et de rayonnement qu'elle se fondera sur une Union économique, sociale et monétaire, répondant à tous les espoirs mis en elle.

Union politique et Union économique, sociale et monétaire sont donc intimement liées.

(1) Voir, à cet égard, le chapitre sur les finances publiques (page 14)

(2) Ce qui permettrait, entre autres, de développer des programmes du type Erasmus, Comett, Yes.

(3) Ce qui, en particulier, confirmerait l'importance des actions menées, par exemple, pour assurer la libre circulation des œuvres audio-visuelles, encourager les créateurs européens, promouvoir la télévision à haute définition, élargir le programme Media. . .

(4) Comme dans le domaine de l'Union Economique et Monétaire qui est traitée dans le document n° SEC(90) 1959 final du 21 août 1990 de la Commission

(5) Il devrait en être de même pour l'Union Economique et Monétaire (ibidem) .