

Discours de Romano Prodi sur la réforme des institutions communautaires (Strasbourg, 3 octobre 2000)

Légende: Le 3 octobre 2000 à Strasbourg, à la veille du Conseil européen de Biarritz des 13 et 14 octobre, Romano Prodi, président de la Commission européenne, fait devant le Parlement européen un plaidoyer en faveur de la méthode communautaire et souligne l'importance de ce sommet pour la préparation du prochain élargissement de l'Union européenne et pour la réforme institutionnelle communautaire entamée dans le cadre de la Conférence intergouvernementale (CIG).

Source: RAPID. The Press and Communication Service of the European Commission. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Commission européenne, [20.05.2005]. SPPECH/00/352. Disponible sur <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/352&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/discours_de_romano_prodi_sur_la_reforme_des_institutions_communautaires_strasbourg_3_octobre_2000-fr-ba065272-1b8e-4d64-931e-0dbaa62170b8.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

Discours de Romano Prodi sur la réforme des institutions communautaires (Strasbourg, 3 octobre 2000)

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les membres du Parlement,

Le sommet de Biarritz sera une étape importante parce que nous devons y examiner des sujets touchant à deux questions d'une importance fondamentale: l'élargissement et les réformes institutionnelles.

L'élargissement

Redonner une unité à toute l'Europe: tel est le but exaltant de l'élargissement, qui est déjà engagé, et que la Commission entend mener à bien dans la fidélité au mandat qu'elle a reçu, et en conduisant les négociations d'une manière objective et rigoureuse, pays par pays.

Rigueur et objectivité sont en effet les conditions essentielles pour avoir l'indispensable appui des opinions publiques, tant dans les pays candidats que dans les pays déjà membres de l'Union.

Le moment est donc venu d'ajouter quelque chose de plus à la tâche des négociateurs : il est nécessaire qu'ils expliquent et qu'ils convainquent.

On ressent en effet fortement dans les pays membres de l'Union le besoin d'un débat qui permette de comprendre au fond la signification de l'extraordinaire page d'histoire qui est en train de s'écrire avec la recomposition de l'unité de l'Europe et, en même temps, d'apprécier en profondeur les avantages qui résulteront de la création d'un marché de 500 millions de consommateurs.

Les nouvelles démocraties sont en train d'accomplir un effort colossal, profond et sans précédent pour adapter leurs systèmes politiques et économiques à la réalité communautaire.

Et pourtant on perçoit dans les pays candidats, très fortement aussi, une anxiété croissante due à l'absence d'un calendrier précis et contraignant. Il faut donc apporter une réponse à leur anxiété et à leurs efforts.

Les réformes institutionnelles

L'élargissement nous impose de mener d'abord à bien les nécessaires réformes des institutions communautaires.

A défaut des adaptations institutionnelles adéquates, élargir l'Union à un nombre d'Etats membres proche du double du nombre actuel, poserait des problèmes insurmontables pour prendre les décisions. En ne réalisant pas ces adaptations nous exposerions l'Union à une crise fatale.

Ce sera la tâche du sommet de Biarritz, puis celle du sommet de Nice.

Compte tenu des délais nécessaires pour les ratifications nationales, un traité de Nice adopté en décembre et réalisant pleinement les objectifs susmentionnés permettrait à l'Union d'être prête à l'élargissement au début de 2003.

L'enjeu est connu, comme d'ailleurs la position de la Commission.

Il s'agit:

d'améliorer le mécanisme des coopérations renforcées. La porte doit toujours rester ouverte aux Etats qui veulent y participer. La cohérence de l'acquis communautaire et l'uniformité du cadre juridique doivent être préservés. Les coopérations renforcées doivent être un instrument d'intégration, pas d'exclusion.

Mais nul ne doit pouvoir empêcher un groupe d'Etats de réaliser l'union plus étroite que les traités prévoient

expressément, et qui doit être réglementée comme il convient dans le cadre des institutions communautaires;

d'absorber les effets de l'élargissement de l'Union sur les institutions, en particulier avec une Commission capable de continuer à fonctionner d'une manière collégiale et un Conseil à même de prendre ses décisions par un vote qui représente tant la majorité des Etats que la majorité des populations;

de réformer le système juridictionnel de l'Union;

il s'agit enfin, et c'est pour moi le point essentiel, de limiter les possibilités de veto et de réduire au minimum indispensable les décisions prises à l'unanimité.

Ces réformes représentent simplement l'adaptation minimale nécessaire - je le répète, "nécessaire" - avant l'élargissement, pour empêcher un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union européenne.

Tout aussi importante pour l'avenir de l'Europe sera, à Biarritz puis à Nice, la discussion sur la Charte des droits fondamentaux. Elle deviendra le point de référence, tant des pays qui sont déjà membres de l'Union que de ceux qui se préparent à y entrer. Il est vrai que le projet proposé est exemplaire par sa qualité et son équilibre, et je voudrais féliciter ici les membres de la Convention et le président Herzog pour le travail accompli.

Le débat sur l'avenir de l'Europe

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les membres du Parlement,

L'enseignement que nous tirons aujourd'hui du dixième anniversaire de l'unification allemande est que l'Europe est capable de relever les grands défis que lui lance l'histoire.

En regardant d'ores et déjà au delà de Biarritz et de Nice, nous avons le devoir de réfléchir sur notre avenir. Je ne veux pas présenter aujourd'hui un modèle complet pour l'Europe de demain. Je veux seulement fixer quelques points de repère pour encadrer le débat.

L'avenir de l'Europe enfin reconstituée dans son unité n'est pas écrit une fois pour toutes. Les aboutissements de ce cycle politique dépendront de la volonté que nous serons capables d'exprimer.

soit le maintien du statut quo qui, en fait, signifie le recul de l'Europe

soit un renforcement partiel et illusoire de la coopération intergouvernementale

soit, au contraire, la poursuite du projet institutionnel de l'Union dans le respect des principes de la démocratie, de l'équilibre des pouvoirs et de la subsidiarité.

J'ai l'heureuse impression que l'accord sur la nécessité d'aborder ces questions est plus large aujourd'hui que l'année dernière, lorsque je les avais évoquées devant vous pour la première fois.

La force de la méthode communautaire

Toutefois, si nous voulons envisager l'avenir d'une manière constructive, nous devons le faire à partir de notre présent et de notre passé, et aussi du débat ouvert au cours des derniers mois par de nombreuses interventions autorisées.

Tout ce qui a été construit de durable dans l'Union - du marché unique à l'euro, en passant par les quatre élargissements successifs - l'a été grâce à un système très original basé sur l'équilibre subtil entre les institutions de l'Union.

Ce système, articulé autour du triangle institutionnel, Conseil, Parlement et Commission, a été un extraordinaire succès.

Sa principale originalité réside sans aucun doute dans la Commission et son rôle d'initiative.

La Commission est le creuset où se déversent les diverses tensions et les divers intérêts nationaux, et d'où ressortent les propositions qui cherchent à concilier ces intérêts, souvent contradictoires. Ainsi non seulement la Commission fait l'analyse et la synthèse des problèmes à l'ordre du jour, mais elle constitue aussi le point de départ des négociations qui, dès lors que les différences nationales ont été exprimées, permettent de définir l'intérêt commun européen.

Cet organe exécutif, indépendant mais attentif aux équilibres et aux intérêts de tous les pays membres (petits et grands), est la condition nécessaire à la mise en commun des souverainetés dans la Communauté.

Bien entendu, le rôle de la Commission est une condition nécessaire, mais insuffisante, de la construction européenne. L'intérêt européen est le produit d'un système institutionnel dans lequel le Parlement, le Conseil et la Cour de justice jouent également un rôle décisif. C'est de ce système, de l'ensemble de ces institutions que sort la synthèse.

Parfois certains croient voir des aspects positifs dans une éventuelle opposition entre le Conseil et la Commission, comme si cette opposition pouvait être bénéfique au Parlement. Rien n'est plus faux. Un Conseil fort renforce l'action de la Commission, et c'est tout aussi vrai pour le Parlement.

Le système européen est un système équilibré dans lequel le bon fonctionnement de chaque institution garantit l'intérêt commun. Quiconque affaiblit l'une de ces institutions, les affaiblit toutes.

Néanmoins, Mesdames et Messieurs les Parlementaires, je perçois une tendance inquiétante à croire que la construction européenne pourra se poursuivre à partir de méthodes basées principalement sur une collaboration directe entre gouvernements.

La faiblesse de la méthode intergouvernementale

Cet aspect est très préoccupant car la méthode intergouvernementale ne pourrait avoir que deux conséquences, toutes deux négatives:

transformer la Communauté en un centre de débats internationaux, incapable de susciter une mise en commun des souverainetés autour de l'intérêt général;

ou abuser les citoyens en créant continuellement de nouveaux domaines échappant à tout contrôle démocratique. Autrement dit, un véritable gouvernement de bureaucrates.

Donner de nouvelles fonctions à un comité de ministres, secondés par un secrétariat n'ayant aucun compte à rendre sur son action, n'apporterait aucun progrès sur le plan de la démocratie ou celui de l'efficacité décisionnelle.

Il est fallacieux en effet de soutenir, comme on le fait parfois, que la légitimité des gouvernements participants constitue une garantie suffisante de la responsabilité démocratique du modèle intergouvernemental.

Le caractère démocratique du processus européen ne peut reposer que sur une double légitimité. Celle donnée par les peuples européens que vous, Honorables Parlementaires, représentez; celle des Etats membres fondée, elle, sur le vote national démocratique. Votre institution, le Parlement européen, en tant qu'expression directe du suffrage universel, est l'institution spécifiquement dédiée à représenter l'union des peuples de l'Europe. C'est donc du vote de confiance que vous, parlementaires européens, donnez à la Commission, que cette dernière tire sa légitimité démocratique; elle s'ajoute ainsi à l'autre source de légitimité constituée par les Etats membres représentés au Conseil.

Développer le modèle intergouvernemental au détriment non seulement de la Commission, mais aussi du Conseil, affaiblirait donc le caractère démocratique de toute la construction européenne et serait un grand pas en arrière.

Nous nous exposerions à de très grands dangers si nous mettions en cause le principe d'une Communauté fondée sur le droit, dont le respect est garanti par des instances judiciaires auxquelles tout citoyen peut s'adresser.

Il faut sortir du paradoxe actuel où, jusqu'à maintenant, les travaux menés par les quinze ministres de la justice dans des domaines sensibles tels que le droit pénal et la coopération entre les forces de l'ordre, échappent au contrôle du Parlement et de la Cour.

Au cours des récents événements politiques en Autriche, le sentiment de devoir s'opposer à toute dérive raciste et autoritaire - que je partage pleinement - a abouti à créer une distinction artificielle entre la dimension bilatérale des Etats membres, et celle de l'Union.

La démocratie est ainsi apparue comme un sujet réservé exclusivement aux Etats membres. Pour ma part, je crois fermement que la démocratie est le seul domaine qui ne peut pas être soumis à la subsidiarité: elle doit vivre à tous les niveaux.

Je ne peux m'empêcher de penser, par ailleurs, que lorsqu'un problème important se pose au niveau de l'Union, il devrait d'abord être débattu devant cette Assemblée, centre et expression de notre démocratie.

Par contre il est vrai que, pour ce qui touche à l'action gouvernementale concrète, il faut ouvrir le débat sur ce qui doit, ou ne doit pas, être fait au niveau européen et au niveau national. Il est évident qu'il appartient à chaque Etat membre de décider ensuite de ce qui doit être fait au niveau régional ou local.

Je suis donc d'accord pour considérer que le moment est venu d'ouvrir la discussion sur la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

Nous préparons ce débat par un Livre blanc sur les formes de gouvernement, auquel nous travaillons déjà. L'objectif est de définir la place respective des différents niveaux de décision existants, non seulement pour assurer la transparence et la démocratie, mais aussi pour garantir la cohérence et l'efficacité.

En revanche, un développement de l'Union s'inspirant essentiellement d'une approche intergouvernementale créerait des systèmes de pouvoir rivaux dans les structures européennes, provoquant ainsi une fragmentation là où l'unité est nécessaire.

Fragmentation: le danger à combattre

Il n'est pas nécessaire que je revienne sur la tragique incapacité, que j'ai déjà évoquée devant cette assemblée, dont nous avons fait preuve dans la guerre des Balkans, en raison précisément de la fragmentation des processus de décision. Ce n'est pas notre action qui nous a fait perdre en crédibilité, mais notre incapacité d'agir.

Je voudrais maintenant vous donner deux exemples de cette fragmentation.

Tout d'abord la création de Hauts Représentants:

En ce qui concerne la politique extérieure et de sécurité commune, le traité d'Amsterdam n'a apporté qu'une réponse provisoire à une exigence durable en matière de politique extérieure et de sécurité.

Tout en assurant à Javier Solana - dont je salue l'extraordinaire engagement personnel qui lui a permis d'obtenir des résultats importants et inespérés - du plein soutien de la Commission, je dois souligner que le modèle organisationnel existant n'est pas tenable à long terme. En effet, ce modèle, fondé sur une confusion

des rôles entre le Conseil et la Commission, risque d'affaiblir les deux piliers du système institutionnel et de priver le Parlement de tout pouvoir réel.

La situation présente doit donc être considérée comme une phase de transition, utile pour lancer l'action européenne dans un nouveau domaine, mais destinée à rentrer dans le giron institutionnel ordinaire, comme ce fut le cas d'expériences similaires telles que Schengen.

Je suis donc fermement convaincu qu'en fin de compte la fonction de Haut Représentant devrait être intégrée dans la Commission et jouir d'un statut spécial adéquat pour faire face aux besoins en matière de sécurité et de défense.

C'est à des conclusions du même ordre que nous devons arriver lorsque nous réfléchissons aux solutions à adopter pour gérer d'autres secteurs, comme la politique économique et l'euro.

La gestion actuelle de la politique économique projette l'image d'une Europe hésitante et confuse. La Banque centrale européenne est indépendante, mais, à l'inverse de tout autre acteur de l'économie mondiale, elle n'a pas aujourd'hui d'interlocuteur politique stable qui représente une vision d'ensemble des orientations économiques de l'Union et de ses membres et qui sache prendre des décisions avec la rapidité nécessaire.

La recherche de ce point de référence nécessaire à toute politique monétaire ne saurait passer par la création d'un autre Haut Représentant, cette fois pour la politique économique. La solution - simple, naturelle, efficace - est évidente: la Commission, sur mandat du Conseil, doit être la voix de la politique économique de l'Union.

Il suffit de lire le traité pour comprendre qu'à côté de la Banque centrale (qui est le pivot de la politique monétaire), la cheville ouvrière chargée de l'évaluation globale de la politique économique de l'Union ne peut être que la Commission. C'est la Commission qui est l'indispensable interlocuteur de la Banque centrale.

Le deuxième exemple de ce risque de fragmentation est le souhait manifesté par certains Etats membres dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, de modifier le traité pour faciliter la création d'agences auxquelles le Conseil pourrait conférer des pouvoirs exécutifs. Cela - disons le clairement - risque de créer des centres de pouvoirs rivaux.

Il se peut que le recours à des agences soit nécessaire pour doter l'Union des organes et des autorités qui existent désormais dans toutes les organisations et pour permettre à la Commission de mieux jouer son rôle d'organe exécutif sans dépenses bureaucratiques excessives. Mais cela doit se faire en respectant la logique du système communautaire et, partant, ces agences doivent donc opérer sous l'autorité de la Commission, qui en est responsable devant le Parlement.

On ne peut pas d'une part regretter l'absence d'une action européenne unitaire et efficace et, de l'autre, se plaindre de la faiblesse des instruments dont dispose la Communauté pour agir. La toute récente crise du marché des produits pétroliers est exemplaire à cet égard.

Conclusions

Souvent, dans l'histoire de l'intégration européenne, le Président de la Commission s'est présenté devant cette assemblée pour dire que nous nous trouvions à la croisée des chemins.

Si je le répète encore une fois aujourd'hui c'est parce que je pense vraiment que cela n'a jamais été aussi vrai.

Le débat sur l'avenir de l'Europe à la lumière de l'élargissement, est un débat salutaire et vital. Il l'a été lors du récent referendum au Danemark, dont je prends acte avec regret. Cela démontre une fois de plus, comment à l'intérieur de l'Union peuvent cohabiter des sentiments d'intensité variable, d'appartenance à la réalité européenne.

Nous avons réalisé de grandes choses au cours des cinquante dernières années, mais nous ne devons pas commettre l'erreur d'abaisser la garde en considérant que ces résultats sont irréversibles.

Si nous ne veillons pas à protéger les éléments clés de l'architecture constitutionnelle inventés et réalisés par les pères fondateurs, nous assisterons à l'anéantissement de certaines réalisations que nous tenons aujourd'hui pour acquises.

Responsabilité démocratique. Légitimité. Etat de droit.

Nous avons construit un système unique dans lequel les garanties de l'Etat démocratique de droit, fondements de nos sociétés, sont également à la base de la construction communautaire. Ces garanties doivent continuer à inspirer tout nouveau développement de l'action commune au niveau européen.

Nombreux sont dans le monde ceux qui regardent notre modèle européen et ses succès pour s'en inspirer. Nombreux sont ceux qui voient dans notre originale "Union de minorités" un instrument unique capable de concilier les exigences de la mondialisation et la réaffirmation des droits du citoyen.

Je ne suis pas naïf au point de prétendre que le système communautaire est parfait. C'est si vrai que nous avons engagé et nous achèverons un processus de réforme profonde de la Commission, tant de son mode de fonctionnement que de ses structures administratives. Il est légitime d'attendre un effort analogue des autres institutions. Mais je suis profondément convaincu que c'est l'ordre communautaire, avec ses poids et ses contrepoids, qui est le mieux à même de garantir à l'avenir les valeurs fondamentales qui nous tiennent tant à cœur.

Si nous voulons développer l'Union en affaiblissant le rôle politique de la Commission,

si nous réduisons notre capacité d'intervention au niveau de l'action,

si nous faussons les mécanismes juridico institutionnels communautaires par l'extension de la méthode intergouvernementale,

si nous laissons affaiblir la légitimité démocratique du système garanti par cette Assemblée,

si nous laissons faire tout cela, alors oui

les réalisations du marché unique, les politiques communes, les mécanismes de solidarité et la force que donne à l'Europe sa voix unique dans les négociations internationales seront gravement menacés, tout comme seraient vains les efforts visant à permettre à l'Europe d'agir plus efficacement en continuant à développer une Union basée sur des valeurs communes, des principes démocratiques et l'Etat de droit.

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs les Députés,

Le système communautaire a connu un succès sans précédent et son potentiel est loin d'être épuisé. L'Union européenne est le grand espoir qui doit garantir à tous les peuples un avenir pacifique. Les succès du passé nous mettent dans de bonnes conditions pour faire face aux défis de l'avenir. Ce dont nous avons besoin aujourd'hui, c'est de sagesse et de prévoyance pour protéger ce dont nous avons hérité et pour léguer quelque chose de meilleur et de plus grand aux générations futures.

Je vous remercie.