

## Avis de la Commission, Adapter les institutions pour réussir l'élargissement (26 janvier 2000)

**Légende:** Le 26 janvier 2000, à la demande du Conseil et conformément à l'article 48 du traité sur l'Union européenne, la Commission européenne rend un avis sur la réunion de la prochaine conférence intergouvernementale. Cet avis pointe les limites du cadre institutionnel existant et comporte, pour certains thèmes, des projets de modification d'articles des traités.

**Source:** Commission des Communautés européennes. Adapter les institutions pour réussir l'élargissement – Avis de la Commission au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de modifier les traités, COM (2000) 34 final. Bruxelles: 26.01.2000. 61 p.

**Copyright:** Union européenne

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/avis\\_de\\_la\\_commission\\_adapter\\_les\\_institutions\\_pour\\_reussir\\_l\\_elargissement\\_26\\_janvier\\_2000-fr-bffc0906-a9f7-47db-b658-6195983b5da2.html](http://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_commission_adapter_les_institutions_pour_reussir_l_elargissement_26_janvier_2000-fr-bffc0906-a9f7-47db-b658-6195983b5da2.html)

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



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.1.2000  
COM(2000) 34 final

**ADAPTER LES INSTITUTIONS  
POUR REUSSIR L'ELARGISSEMENT**

**Avis de la Commission au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne sur la  
réunion d'une conférence des représentants des gouvernements es États membres en vue  
de modifier les traités**

# Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	4
<b><u>Chapitre 1. Rôle, fonctionnement et composition des institutions et organes de l'Union européenne</u></b> .....	<b>7</b>
1. <i>Introduction</i> .....	7
2. <i>Le Parlement européen</i> .....	8
3. <i>Le Conseil</i> .....	11
4. <i>La Commission</i> .....	12
5. <i>Le système juridictionnel de l'Union</i> .....	16
6. <i>La Cour des comptes</i> .....	18
7. <i>Le Comité économique et social</i> .....	19
8. <i>Le Comité des régions</i> .....	20
<b><u>Chapitre 2. Un processus décisionnel efficace</u></b> .....	<b>21</b>
9. <i>Introduction</i> .....	21
10. <i>Réduire le recours à l'unanimité</i> .....	22
11. <i>Procédures décisionnelles</i> .....	26
12. <i>Détermination de la majorité qualifiée au Conseil</i> .....	29
13. <i>Les formes de coopération renforcée</i> .....	33
CONCLUSION.....	35
PROJETS D'ARTICLES.....	36
<i>LE PARLEMENT EUROPÉEN</i> .....	37
<i>LA COMMISSION</i> .....	39
<i>LA COUR DES COMPTES</i> .....	43
<i>LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</i> .....	44
<i>LE COMITÉ DES RÉGIONS</i> .....	47
<i>PROCÉDURES DÉCISIONNELLES</i> .....	48
<i>COOPÉRATION RENFORCÉE</i> .....	52
<u>Annexe 1</u> .....	56
<u>Annexe 2</u> .....	59
<u>Annexe 3</u> .....	62

## Introduction générale

L'Union européenne s'élargit. **Elle sera profondément transformée, mais elle ne doit pas s'affaiblir.**

Dans le proche futur, le nombre d'Etats membres pourrait presque doubler. L'hypothèse d'un premier élargissement qui aurait conduit à une Union d'une vingtaine d'Etats membres, sur laquelle se fondaient les résultats de la précédente conférence intergouvernementale, est désormais dépassée. Le processus d'élargissement s'adresse aujourd'hui à treize pays candidats.

L'enjeu de ce processus est d'étendre aux pays européens voisins les conditions de paix, de solidarité et de développement économique dont nous bénéficions aujourd'hui, en les accueillant dans un cadre institutionnel approprié, clé de la réussite du projet européen.

Ainsi, la question, simple mais fondamentale, à laquelle nous sommes confrontés est de savoir **comment** l'Union pourra bien fonctionner lorsqu'elle comptera 20, 25 voire 30 Etats membres. Comment les institutions pourront-elles continuer à exécuter les tâches que les traités leur confient ? Comment, plus fondamentalement, l'Union maintiendra-t-elle sa capacité décisionnelle et sa cohésion, pour que l'approfondissement de la construction européenne reste possible ?

**Dès aujourd'hui, le cadre institutionnel montre ses limites et présente certaines anomalies. Il est peu compréhensible pour les citoyens européens. C'est aussi parce qu'une Union élargie risque de devenir moins cohérente et moins forte qu'il faut réexaminer de manière approfondie la composition de ses institutions et organes et adapter leur mode de fonctionnement.** La conférence qui va s'ouvrir est pour l'Union la dernière possibilité de remédier à ces faiblesses et de préparer les institutions à l'élargissement en cours.

Lors de sa réunion des 3 et 4 juin 1999 à Cologne, le Conseil européen a confirmé "qu'il entend convoquer, pour le début de l'an 2000, une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres afin de résoudre les questions institutionnelles qui n'ont pas été réglées à Amsterdam et qui doivent l'être avant l'élargissement" et a invité la présidence à établir un rapport pour le Conseil européen d'Helsinki .

A la lumière du rapport de la Présidence finlandaise (*Des institutions efficaces pour une Union élargie – Suggestions pour la conférence*) qui fut établi après consultation des Etats membres, du Parlement européen et de la Commission<sup>1</sup>, le Conseil européen d'Helsinki a décidé le 10 décembre 1999 que la conférence intergouvernementale serait convoquée au mois de février 2000.

Cette conférence examinera *"la taille et la composition de la Commission européenne, la pondération des voix au sein du Conseil, ainsi que d'autres modifications qu'il faudra apporter aux traités à propos des institutions européennes, en liaison avec les questions précitées et dans le cadre de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam. La prochaine*

---

<sup>1</sup> *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, contribution à la préparation de la conférence, Communication présentée le 10 novembre 1999 (COM (99)592).

*présidence fera rapport au Conseil européen sur les progrès réalisés par la conférence et pourra proposer l'inscription d'autres points à son ordre du jour".*

Le Conseil, conformément à l'article 48 du traité sur l'Union européenne, a adressé le 17 décembre 1999 au Parlement européen et à la Commission une demande d'avis sur une réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de modifier les traités.

Le présent document constitue **l'avis de la Commission**. La Commission se prononce en faveur de la convocation d'une conférence intergouvernementale en vue de modifier les traités.

Cet avis a été élaboré en conformité avec les orientations définies par la Commission dans la contribution qu'elle a approuvée le 10 novembre 1999 en vue du Conseil européen d'Helsinki. C'est la base sur laquelle les représentants de la Commission prendront position au cours de la conférence.

Il est prévu que cette conférence dure onze mois. Cet avis comporte déjà, pour certains thèmes et lorsque cela est possible compte tenu de l'avancement des réflexions, des projets de modification des articles pertinents des traités que la Commission soumet à la conférence. La Commission présentera le moment venu d'autres contributions pour préciser certaines propositions contenues dans le présent avis. Avec le souci que la conférence conduise à une réforme approfondie des institutions européennes, la Commission marque son intention d'apporter son plein soutien aux présidences du Conseil qui auront la responsabilité d'en diriger les travaux.

\* \* \* \* \*

Le Conseil européen d'Helsinki a demandé à la présidence portugaise de faire rapport au Conseil européen sur les progrès réalisés par la conférence ; la présidence pourra proposer l'inscription d'autres points à l'ordre du jour de la conférence.

La Commission rappelle que le Conseil européen devra en tout état de cause se prononcer au cours de l'année 2000 sur l'inclusion d'un certain nombre de thèmes dans le traité, en particulier sur les deux thèmes suivants :

- conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne, une enceinte a été constituée pour élaborer une **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**. A ce stade, aucune décision n'a été prise sur le point de savoir si, et le cas échéant comment, la Charte pourrait être intégrée dans les traités ;
- le Conseil européen d'Helsinki a adopté deux rapports de la présidence sur le développement des moyens de l'Union pour la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre d'une politique européenne commune renforcée en matière de **sécurité et de défense**. La présidence portugaise a été chargée de faire un rapport d'ensemble au Conseil européen de Feira, contenant notamment des orientations sur l'éventuelle nécessité d'apporter certaines modifications aux traités.

La Commission estime en outre que la proposition <sup>2</sup> d'**organiser les traités en deux parties** (d'une part les textes de base et d'autre part les textes d'application de nature moins fondamentale) présente un grand intérêt. Les textes des traités deviendraient plus simples et lisibles, ce qui est généralement ressenti comme une nécessité ; en outre, une telle division ouvrirait la possibilité de prévoir pour la modification des textes d'application, une procédure moins lourde que celle prévue actuellement pour la révision des traités et adaptée à la perspective d'un quasi doublement des Etats membres. La Commission a décidé d'examiner la faisabilité d'une telle refonte des traités et a demandé à l'Institut universitaire européen de Florence d'effectuer une étude. En fonction du résultat de cette étude, la Commission se réserve la possibilité de présenter à la conférence des propositions sur ce point.

---

<sup>2</sup> La Commission avait souligné dans son avis pour la précédente conférence intergouvernementale la nécessité de distinguer entre les dispositions du traité à caractère fondamental, et celles qui ne le sont pas, afin de pouvoir modifier ces dernières « suivant un système moins contraignant que celui en vigueur ». Cette proposition a été développée dans le rapport de MM. Dehaene, von Weizsäcker et Lord Simon ("Implications institutionnelles de l'élargissement" – rapport présenté le 18 octobre 1999 à la Commission européenne ).

## **Chapitre 1. Rôle, fonctionnement et composition des institutions et organes de l'Union européenne**

### **1. INTRODUCTION**

La composition d'une institution n'est, ou ne devrait être, que le résultat logique d'un examen du rôle qu'elle joue dans l'Union et de la nécessité d'en assurer le fonctionnement efficace.

Le **rôle** de chaque institution est clairement défini dans les traités. Il existe un consensus sur le fait que la conférence n'a pas pour objet de modifier les tâches et compétences des institutions ; l'équilibre institutionnel actuel devra être maintenu. En tout état de cause, la Commission estime que la conférence devrait conduire une réflexion plus générale sur la légitimité démocratique du système européen, et en particulier sur la nature de son exécutif, afin de s'assurer que les modifications que la conférence apportera répondent sans ambiguïté au souci d'une plus grande démocratisation du cadre institutionnel de l'Union.

En revanche, l'élargissement exige que le mode de **fonctionnement** des institutions soit adapté pour garantir leur efficacité dans une Union dont le nombre d'Etats membres est appelé à doubler. Les traités ne règlent que les principes de base du fonctionnement des institutions. Il incombe donc à chaque institution de procéder elle-même aux réformes internes nécessaires. Certaines d'entre elles ont déjà engagé ce processus d'adaptation de leurs structures et de leurs méthodes de travail. Au-delà de ces réformes, la conférence devra examiner dans quelle mesure des modifications des traités seraient nécessaires pour que ce processus de réforme soit complet.

C'est uniquement en fonction de leur rôle et de leur mode de fonctionnement que la **composition** des différentes institutions devrait être déterminée.

Le présent avis se place dans la perspective de l'Union européenne élargie à tous les pays candidats. Il se peut que tous ces pays n'adhèrent pas au même moment et que la conférence doive donc définir, en fonction du calendrier des adhésions successives, les modalités appropriées et d'éventuelles dispositions transitoires pour la composition des institutions et organes de l'Union dans la période intérimaire. Ces séquences pourraient par exemple faire l'objet de déclarations annexées au traité qui sera élaboré par la conférence.

## 2. LE PARLEMENT EUROPEEN

Le Parlement européen est l'institution dans laquelle sont représentés les peuples des Etats réunis dans la Communauté. Le rôle du Parlement résulte des tâches que lui attribuent les traités. Le traité instituant la Communauté européenne en fait pour beaucoup de domaines un **co-législateur**. Dans d'autres domaines, le Parlement est appelé à rendre des avis conformes ou consultatifs. Il est, avec le Conseil, l'autorité budgétaire. Il exerce le contrôle politique de la Commission.

La conférence n'a pas pour objet de modifier le rôle et les compétences des institutions. La Commission estime toutefois qu'il y a lieu, lorsqu'il s'agit de décisions de nature législative, d'établir un lien entre majorité qualifiée et procédure de co-décision. Cela vaut aussi bien pour les décisions législatives qui relèvent de domaines où s'applique aujourd'hui la majorité qualifiée que pour l'extension future du champ de la majorité qualifiée. La conséquence de cette approche sera de renforcer le rôle du Parlement européen en tant que co-législateur. **Cette question sera traitée de manière approfondie au chapitre 2, section 11 du présent avis.**

En ce qui concerne le **fonctionnement** du Parlement européen, la Commission estime qu'il peut être adapté à la perspective de l'élargissement sans modification des traités, par des adaptations de son règlement intérieur, à effectuer par le Parlement lui-même. Elle rappelle toutefois l'urgence que le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions des membres du Parlement européen soient fixés, conformément à l'article 190 paragraphe 5 du traité CE.

Le traité d'Amsterdam a déjà en partie réglé la question de la **composition** du Parlement européen, en prévoyant de façon expresse à l'article 189 du traité CE que "**le nombre des membres du Parlement européen ne dépasse pas sept cents**". Ce nombre, suivant la proposition du Parlement européen lui-même, tient compte d'une double nécessité : celle d'assurer la représentation des peuples et celle de garder une taille compatible avec l'exercice efficace de ses missions. **La Commission propose de maintenir ce nombre.**

L'article 190 paragraphe 2 du traité CE prévoit le nombre de membres du Parlement européen actuellement élus dans chaque Etat membre. Le total est de 626 députés. Il est probable que, dès les premières adhésions, le seuil de 700 députés européens sera dépassé si le nombre de députés élus dans les pays adhérents était fixé selon les modalités appliquées jusqu'ici. Un réexamen de cette méthode est donc inévitable, comme l'avait déjà prévu la résolution du Parlement européen du 10 juin 1992<sup>3</sup> afin que la limite de 700 députés européens soit respectée.

**La Commission considère qu'il revient au Parlement de proposer de nouvelles modalités pour la répartition des sièges.** A titre indicatif, la Commission soumet à la réflexion les éléments suivants.

Dans le respect de la limite de 700, un niveau minimal de représentation de la population de chaque Etat membre doit être assuré.

---

<sup>3</sup> Rapport De Gucht – Résolution A3-0186/92, JO 1992, C 176/72.

On peut rappeler que la composition actuelle du Parlement européen a été décidée les 11 et 12 décembre 1992 par le Conseil européen d'Edimbourg, sur la base d'une proposition du Parlement, en tenant compte de l'unification de l'Allemagne et dans la perspective de l'élargissement à certains pays de l'AELE. Cette proposition du Parlement européen, se fondait sur un principe de proportionnalité dégressive<sup>4</sup>. Cette formule a été également utilisée pour définir le nombre de députés à élire en Autriche, en Finlande et en Suède, même si une légère adaptation a été apportée au nombre qui aurait résulté de l'application stricte de la formule.

Cette formule doit désormais être réexaminée :

- on pourrait songer à une répartition des sièges entre les Etats membres sur base d'une proportionnalité stricte en fonction de la population de chaque Etat. La Commission estime toutefois que cette hypothèse n'est pas réaliste au stade actuel de l'intégration politique de l'Union.
- une option pourrait être de présenter une version révisée de la formule qui a inspiré la décision de 1992, en maintenant le principe de la proportionnalité dégressive, mais en partant d'un minimum de députés européens plus bas et en attribuant moins de sièges per capita et/ou en adaptant les catégories. Il faut toutefois se rendre compte que l'élément de proportionnalité dégressive diminuerait plus que dans le passé la représentation au Parlement européen de la population des Etats membres les plus peuplés, puisque la formule, même adaptée, continuera d'avantager les autres Etats membres, en particulier ceux qui ont une population moyenne.
- une autre option pourrait donc être de procéder à une réduction linéaire du nombre de sièges qui sont attribués selon la formule dont on s'est inspiré jusqu'ici. Le processus d'élargissement aurait alors le même impact relatif sur la répartition du nombre de députés. Le coefficient de réduction linéaire serait à calculer à chaque adhésion, en fonction du rapport entre la limite de 700 et le nombre théorique total de députés européens auquel aboutirait la formule actuelle, à la fois pour les Etats membres actuels et les nouveaux adhérents.

Enfin, la Commission estime **qu'il serait d'un grand intérêt pour l'Union qu'un certain nombre de députés européens soient élus sur des listes européennes, présentées dans toute l'Union à l'ensemble des électeurs européens**. Les électeurs devraient alors exprimer deux suffrages : l'un à titre national et l'autre pour le contingent de députés à élire sur ces listes européennes. Le nombre de députés à élire à titre national serait donc calculé après déduction proportionnelle du nombre de sièges nécessaires pour constituer ce contingent 'européen'.

---

<sup>4</sup> La détermination du nombre de sièges par Etat membre proposée par le Parlement européen était inspirée par une formule suivante : attribution de 6 sièges à chaque Etat membre, quelle que soit sa population, allocation ensuite d'un siège supplémentaire par tranche de 500.000 habitants pour le nombre d'habitants compris entre 1 et 25 millions, allocation d'un siège supplémentaire par tranche d'un million d'habitants pour le nombre d'habitants compris entre 25 et 60 millions, allocation enfin d'un siège supplémentaire par tranche de deux millions d'habitants au-delà de 60 millions. Cette formule n'a toutefois pas été appliquée de façon mathématiquement absolue.

Une telle façon d'organiser les élections européennes inciterait au développement des partis politiques au niveau européen et faciliterait la présence au Parlement européen de députés pouvant faire valoir une assise politique européenne et non pas seulement nationale. Les dispositions du traité relatives aux partis politiques européens trouveraient là une application concrète.

La Commission propose à la conférence :

- de maintenir le nombre maximal de 700 députés européens ;
- d'inviter le Parlement européen à élaborer une méthode d'allocation des députés par Etat membre compte-tenu de cette limite ;
- d'examiner la possibilité d'élire un certain nombre de députés sur des listes présentées dans l'ensemble de l'Union.

### 3. LE CONSEIL

Le Conseil est l'institution de l'Union dans laquelle sont représentés les gouvernements des Etats membres qui forment cette Union.

Depuis l'origine, le Conseil est le législateur de la Communauté. Avec les traités de Maastricht et d'Amsterdam, il est devenu dans beaucoup de domaines, co-législateur avec le Parlement européen. Il est l'institution prépondérante dans la définition et la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le Conseil est, avec le Parlement européen, l'autorité budgétaire.

Le Conseil comprend un représentant de chaque Etat membre. La reformulation par le traité de Maastricht de la disposition concernée (l'actuel article 203 du traité CE), à savoir que le Conseil est formé "par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre", permet en outre à chaque Etat membre, quel que soit son mode d'organisation, de respecter les exigences de son ordre constitutionnel interne. L'élargissement posera toutefois des difficultés importantes pour le fonctionnement du Conseil et appellera des aménagements substantiels pour traiter toute une série de questions concrètes.

Le Conseil a procédé à un examen approfondi de son **fonctionnement** dans la perspective de l'élargissement, sur la base du rapport présenté par le Secrétaire général du Conseil en mars 1999. Lors de sa réunion d'Helsinki (9-10 décembre 1999), le Conseil européen a approuvé un certain nombre de ces recommandations, qui ne nécessitent aucune modification des traités. Il ne faut pas exclure cependant que certains changements plus profonds, qui requièrent une modification des traités, soient examinés par la conférence.

#### 4. LA COMMISSION

##### a. Rôle et fonctionnement de la Commission

Dans la structure institutionnelle mise en place par les traités, la Commission européenne constitue sans doute l'élément le plus original. Aucune autre organisation internationale ou cadre de coopération entre pays ne connaît une telle institution. Elle ne constitue ni l'expression d'une coopération intergouvernementale, ni l'émanation d'une élection. Elle a été créée pour défendre, en toute indépendance, l'intérêt européen. Elle est collégalement responsable devant le Parlement européen.

Sur ce dernier point, il faut rappeler que le traité d'Amsterdam a confié au Président la tâche de définir les orientations politiques de la Commission ; les membres de la Commission sont choisis d'un commun accord avec le Président désigné. Ces nouvelles responsabilités du Président ont trouvé entre autres leur expression dans **l'engagement politique des membres de la Commission actuelle de présenter leur démission si le Président leur en faisait la demande. La Commission propose de formaliser cet engagement dans le traité**, afin de renforcer la responsabilité politique collégiale de la Commission.

Les tâches confiées à la Commission par les traités sont multiples. La Commission est **l'élément moteur de la construction européenne**, par son droit exclusif d'initiative en matière de législation communautaire. Elle est "**gardienne des traités**". La Commission est **l'exécutif communautaire**, appelé à prendre les mesures d'exécution, à exécuter le budget et à gérer les politiques et programmes communautaires. Elle représente la Communauté et conduit les négociations internationales.

Le fonctionnement de la Commission repose sur **le principe de collégialité**, qui signifie que **chaque membre de la Commission participe de manière égale**, quel que soit l'Etat membre dont il a la nationalité, **à la préparation des propositions et à la prise de décision**. Ces décisions engagent collectivement tous les membres du collège.

La gestion de la collégialité, dans une Commission de vingt membres, engendre certaines contraintes (débat menés fréquemment, comme au Conseil, sous forme de tours de table) et lourdeurs administratives. La Commission prend des milliers de décisions chaque année, quelque 200 par semaine. La Commission procède actuellement à des réformes importantes de son organisation, qui doivent permettre, par la modernisation de ses méthodes de travail et de ses procédures, de maintenir une véritable prise de décision collégiale, tout en prévoyant un recours plus large à des habilitations dans des domaines déterminés, dans les conditions et limites fixées par le Collège. Une telle réforme mérite dès à présent d'être étudiée, indépendamment de la composition future de la Commission. Elle s'imposera *a fortiori* si le nombre actuel de Commissaires augmente.

La collégialité est en effet pour la Commission **une source fondamentale de la légitimité de ses actes**, puisque la Commission, bien qu'elle soit politiquement responsable devant le Parlement européen, n'est pas directement issue d'une élection, à la différence d'autres catégories d'exécutifs.

**Dans l'Union élargie, la mission de cohérence et d'unité qui revient à la Commission sera à la fois plus difficile et plus nécessaire ; sa capacité d'action devra être préservée.**

## b. La composition de la Commission

La Commission a été conçue dès l'origine comme l'institution garante de l'intérêt collectif et continue à fonctionner ainsi. A cette fin, les auteurs des traités n'ont pas fait des Commissaires des "représentants" des gouvernements des Etats membres, fonction dévolue aux membres du Conseil. Ils ont au contraire prévu que "les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance dans l'intérêt général de la Communauté" et qu'ils "ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement" (article 213, paragraphe 2 CE).

Le fonctionnement de la Commission en tant que collège est directement lié au nombre de Commissaires formant ce collège. Aux termes de l'article 213 du traité CE, "la Commission doit comprendre au moins un national de chacun des Etats membres sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un Etat membre soit supérieur à deux." Depuis l'origine, la Commission a été composée de deux membres désignés par chacun des Etats membres les plus peuplés et d'un membre désigné par chacun des autres Etats membres.

Lorsque les 13 pays actuellement candidats auront adhéré, **le système actuel conduirait à une Commission de 35 membres**, soit presque quatre fois plus qu'à l'origine.

La Commission considère cependant que le choix essentiel est de décider si la Commission devra dans le futur être composée d'un national de chaque Etat membre, quel que soit le nombre de ces Etats membres, ou si des raisons importantes justifient que l'on retienne une autre solution.

La Commission estime nécessaire que cette question soit posée à nouveau, alors que se prépare, non pas un élargissement limité à quatre ou cinq pays, mais le doublement du nombre des Etats membres. Elle considère que cette question doit être posée et tranchée maintenant car il est peu probable que l'on s'écarte ultérieurement de la solution qui sera agréée par la prochaine conférence intergouvernementale – même si cette solution était présentée comme provisoire.

**Si la Commission comprend un nombre de Commissaires inférieur à celui des Etats membres**, il faut alors définir dès à présent les modalités de désignation des membres du collège.

**Si la Commission se compose d'un national de chaque Etat membre**, quel que soit le nombre des Etats, la question à laquelle il faut répondre maintenant est de savoir comment la Commission pourra fonctionner efficacement avec 28 membres, voire davantage si des perspectives s'ouvrent à l'égard d'autres pays européens. Cette option appelle des décisions importantes **sur la structure de l'assemblée des Commissaires et les pouvoirs de son Président.**

Option 1. La Commission est composée d'un nombre fixe de Commissaires, inférieur au nombre futur d'Etats membres

Dans la contribution qu'elle a adoptée le 10 novembre 1999 en vue du Conseil européen d'Helsinki, la Commission a souligné que son mode de fonctionnement actuel, "avec un pouvoir nouveau d'orientation politique reconnu à son Président et des délibérations collégiales acquises à la majorité simple des membres qui la composent, représente un point d'équilibre essentiel qui risque d'être compromis en cas d'augmentation du nombre de Commissaires". La Commission a estimé qu'il serait essentiel avec l'élargissement de

"préservé à la fois la **collégialité**, l'**efficacité** et le **mode de décision** d'une institution dont la vocation est de représenter, en pleine indépendance, l'intérêt général et d'arbitrer entre les différents objectifs des traités."

Cette position tient compte de la différence profonde qui existe entre le rôle et le fonctionnement de la Commission et ceux d'un gouvernement national, dont la cohésion se fonde sur l'appartenance à une même tendance politique ou sur des intérêts de coalition et s'appuie sur une majorité parlementaire pour la réalisation de son programme politique. Cela explique que les gouvernements nationaux peuvent comprendre un nombre élevé de Ministres sans affaiblir leur capacité d'action. Le système institutionnel de l'Union exclut évidemment une telle situation au stade actuel de son développement. C'est le fonctionnement collégial de la Commission qui assure à la fois sa cohérence et sa légitimité.

Si l'on s'attache à préserver ce fonctionnement collégial, alors **il conviendrait, dans le futur traité, de stabiliser le nombre de membres de la Commission au niveau actuellement atteint et de définir les modalités de désignation des Commissaires.**

Plusieurs solutions ont été avancées sur ce dernier point, celle notamment de laisser au seul Président de la Commission la responsabilité de former le collège en tenant compte des relations de coopération que certains Etats membres entretiennent déjà avec leurs voisins en dehors du cadre du traité. Cette dernière solution n'est pas satisfaisante, parce qu'elle créerait des tensions entre Etats membres à chaque nouvelle formation du collège.

**Dans cette hypothèse, la seule solution vraiment équitable est donc de prévoir dans le traité un système de rotation qui respecte une stricte égalité entre les Etats membres, à partir d'un ordre pré-établi.** Cet ordre de rotation devrait assurer une composition de la Commission équilibrée du point de vue géographique et du point de vue de la taille relative des Etats dont les membres ont la nationalité.

Dans une Union de 28 membres et avec une limite de vingt Commissaires, aucune nationalité ne serait absente de la Commission pendant deux mandats successifs. Chaque pays pourrait proposer un Commissaire dans 5 formations du collège sur 7.

Option 2. La Commission est composée d'un national de chaque Etat membre et sa structure est profondément réformée pour préserver son efficacité

Le rapport de la Présidence du Conseil européen de Helsinki estime qu'une Commission composée d'un national de chaque Etat membre serait "la meilleure garantie de sa légitimité".

En effet, il est incontestable que la présence au collège d'une personnalité en provenance de chaque Etat membre facilite le dialogue avec les citoyens de l'Union et permet sans doute de mieux comprendre le rôle que la Commission joue dans l'intégration européenne. Cette perception ne devrait pas conduire, cependant, à assimiler une Commission composée comme le Conseil à un autre système de représentation des Etats membres.

Si cette option était retenue par la conférence, une **restructuration importante de la Commission devrait être réalisée simultanément.** Certaines formules ont été évoquées lors de la précédente conférence intergouvernementale. Malgré leurs nombreuses variantes, ces formules ont des points communs et toutes affectent fortement le fonctionnement collégial de la Commission. Dans cette hypothèse, il faudra notamment envisager :

- un renforcement significatif des pouvoirs du Président pour attribuer ou ne pas attribuer des portefeuilles et des services aux membres de la Commission. Il en résulte que certains Commissaires pourraient n'avoir que des missions ponctuelles. Le choix en reviendrait au Président ;
- la possibilité que des Commissaires coordonnent et dirigent l'action de certains de leurs collègues, sur lesquels ils auraient autorité ; le plus logique serait l'octroi dans le traité de pouvoirs spécifiques à cette fin aux vice-présidents dont le nombre pourrait être plus élevé que le traité ne le prévoit actuellement ;
- un pouvoir étendu de direction politique pour le Président. Celui-ci aurait alors une voix prépondérante dans les délibérations de la Commission et le pouvoir de s'opposer aux initiatives qu'il trouverait inopportunes, ainsi que la capacité de révoquer les membres de la Commission ;
- de nouvelles règles permettant aux Commissaires de prendre, au nom de la Commission ou sous leur propre responsabilité, des décisions de gestion courante.

Ces restructurations apparaissent à tous égards indispensables, à la fois pour contrer l'effet de dilution lié à l'augmentation du nombre des Commissaires et pour faire en sorte qu'une Commission composée de la même manière que le Conseil conserve un rôle distinct, par sa capacité à dégager et à promouvoir l'intérêt général de l'Europe élargie.

La Commission propose à la conférence :

- de revoir la composition de la Commission par la fixation du nombre des Commissaires soit à 20, avec un système de rotation institutionnalisé dans le traité et respectant la stricte égalité entre les Etats membres, soit à un Commissaire par Etat membre, accompagné de mesures réorganisant profondément la Commission ;
- de formaliser les engagements pris actuellement par chaque Commissaire de démissionner si le Président en faisait la demande.

## 5. LE SYSTEME JURIDICTIONNEL DE L'UNION

### a. La Cour de justice et le Tribunal de première instance

La Cour de justice est une institution essentielle dans l'Union : elle doit assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité (art. 220 du traité CE).

Pour préparer l'élargissement, mais aussi pour remédier à la surcharge actuelle de la juridiction communautaire, la Commission estime nécessaire que la conférence examine la composition et le fonctionnement de la Cour de justice et du Tribunal de première instance.

En effet, les délais de jugement de la Cour de justice et du TPI, tels qu'ils ressortent des statistiques établies par la juridiction communautaire, montrent que, malgré les efforts entrepris par cette institution, celle-ci a désormais atteint les limites de sa capacité de juger. Avec l'élargissement, elle n'est certainement pas en mesure de faire face, dans des délais satisfaisants, à l'accroissement de sa charge de travail. Cette situation est préoccupante dans une Communauté de droit, dix ans seulement après l'entrée en fonction du TPI et à la veille du prochain élargissement.

Comme l'indique le document de réflexion de la Cour de justice et du TPI sur l'avenir du système juridictionnel rendu public le 10 mai 1999 en vue de la conférence intergouvernementale, il convient de noter que la surcharge de travail constante de la juridiction communautaire a changé d'envergure depuis le traité d'Amsterdam. La juridiction communautaire doit en effet exercer les compétences nouvelles et spécialisées que lui sont ou lui seront confiées par les traités.

Le constat s'impose dès lors de lui-même : les structures conçues à l'origine pour six Etats membres doivent être révisées, le cas échéant en profondeur, pour mettre la juridiction communautaire en situation d'exercer pleinement l'ensemble de ses missions. Il importera à cet effet de tenir compte de certains paramètres, notamment la nécessité de garantir une protection juridictionnelle efficace et de maintenir la qualité et la cohérence de la jurisprudence, ainsi que son respect sur tout le territoire de l'Union.

En vue de disposer d'un avis expert et indépendant sur ces questions de l'avenir de la juridiction communautaire, la Commission a confié à un groupe de réflexion, présidé par M. Ole Due, ancien Président de la Cour de justice, la tâche de recenser les différentes options qui permettraient de répondre à l'ensemble de ces défis. Le rapport de ce groupe, établi en liaison étroite avec la Cour de justice et le Tribunal, sera remis à la Commission fin janvier.

Sur cette base, la Commission présentera ultérieurement une contribution spécifique sur le sujet. Il sera nécessaire de revoir dans certains cas les compétences actuelles de la Cour, notamment pour lui permettre d'intervenir en cas de recours concernant la délivrance des titres communautaires de propriété intellectuelle avec pleine juridiction en matière de litiges relatifs à ces types de droits.

## b. La protection des intérêts financiers de la Communauté

La Commission est convaincue de l'urgente nécessité, pour la Communauté, de se donner des moyens vraiment efficaces pour lutter contre la fraude et défendre les intérêts financiers de la Communauté.

La création de l'OLAF représente certes un grand progrès pour la recherche des infractions. Mais leur poursuite sur le plan pénal présuppose une coopération avec quinze ordres judiciaires appliquant des règles de fond et de procédure différentes. En effet, par nature, **les fraudes sont souvent transnationales**. Toutefois, les autorités policières et judiciaires nationales ne peuvent agir que sur le territoire national ; en outre, les méthodes classiques d'entraide judiciaire et la coopération entre les polices restent lourdes et souvent inadaptées à une lutte efficace contre les fraudes transnationales. Par ailleurs, l'expérience montre les difficultés de faire aboutir les enquêtes administratives, là où cela s'avère nécessaire, sur le terrain des poursuites judiciaires pénales.

La Commission suggère donc de compléter les dispositions actuelles par une base juridique en vue de mettre en place un système de règles relatif :

- aux infractions et aux peines encourues ;
- aux dispositions de procédure nécessaires pour la poursuite de ces infractions ;
- aux dispositions concernant les attributions et les missions d'un procureur européen chargé d'effectuer sur l'ensemble du territoire européen la recherche de faits de fraude et leurs poursuites devant les juridictions nationales.

Ainsi les tribunaux nationaux, en tant que juges de droit communautaire, appliqueraient à cette catégorie particulière d'infractions les mêmes règles incorporées dans l'ordre juridique national, comme ils appliquent déjà aujourd'hui les règles de droit communautaire dans tous les domaines du traité CE.

La Commission propose à la conférence :

- de compléter les dispositions actuelles relatives à la protection des intérêts financiers de la Communauté par une base juridique instituant un procureur européen et permettant l'adoption de règles relatives aux poursuites judiciaires pénales des fraudes transnationales.

## 6. LA COUR DES COMPTES

Créée par le traité du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions financières, la Cour des comptes assure le contrôle des comptes des Communautés européennes et de certains organismes créés par la Communauté. Elle examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Comme le budget des Communautés est exécuté par la Commission (article 274 CE), le rôle de la Cour des comptes est essentiellement d'assurer le contrôle des activités de la Commission.

Les missions des membres de la Cour des comptes consistent à diriger les activités de contrôle effectuées par les agents de cette institution, à établir des rapports annuels et spéciaux et à rendre des avis aux autres institutions. Ces rapports et avis sont adoptés à la majorité des membres. Les membres de la Cour des comptes doivent exercer leurs fonctions en pleine indépendance et ne peuvent solliciter ou accepter d'instructions d'aucun gouvernement.

La Cour des comptes compte actuellement quinze membres. Ils sont nommés pour six ans ; leur mandat est renouvelable. Bien que le traité n'impose pas que la Cour des comptes soit composée d'un national de chacun des Etats membres, cela a toujours été le cas dans la pratique. En conséquence, et sans qu'une évaluation de ses missions et besoins ait été faite de manière approfondie, le nombre de membres de la Cour des comptes a toujours été augmenté à chaque nouvelle adhésion.

La Commission estime qu'il y a lieu à présent de rompre avec cette pratique, pour préserver l'efficacité de cette institution. Même si le budget des Communautés augmente avec chaque étape de l'élargissement, il n'en résulte pas une augmentation équivalente des contrôles à effectuer et des rapports à établir. La Commission n'estime pas nécessaire une augmentation du nombre de membres de la Cour.

En effet, la nature des tâches des membres de la Cour plaide pour une stabilisation, voire une diminution de leur nombre, sachant qu'il n'existe pas de raisons vraiment convaincantes pour justifier la nomination d'un national de chaque Etat membre.

La Commission estime que **le nombre de membres de la Cour des comptes pourrait être fixé à douze**. La Commission propose de désigner les membres de la Cour des comptes par un système de rotation, qui ne peut fonctionner que si leur mandat n'est pas renouvelable.

La Commission propose à la conférence :

- de fixer le nombre de membres de la Cour des comptes à douze ;
- de prévoir que leur mandat de six ans serait non renouvelable.

## 7. LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le Comité économique et social a été institué par le traité CEE afin d'associer les différentes catégories d'intérêts économiques et sociaux à la réalisation du marché commun. Le Comité économique et social donne des avis consultatifs aux autres institutions lorsque le traité le prévoit, notamment dans le cadre de la procédure législative. Le comité peut se prononcer dans d'autres cas à la demande des autres institutions et de sa propre initiative.

A l'origine, le Comité économique et social avait pour mission de compléter la fonction consultative de l'assemblée parlementaire de la Communauté, composée à l'époque de délégués des parlements nationaux. La situation actuelle est évidemment très différente, avec un Parlement européen élu au suffrage universel direct et disposant de larges pouvoirs de co-législateur. Dans ce contexte, et compte tenu de l'évolution de l'Union, la Commission recommande que la conférence réexamine les missions du comité et adapte sa composition en fonction de ses missions. Le Comité économique et social pourrait par exemple renforcer son rôle comme cadre de concertation entre les partenaires sociaux et économiques.

La Commission estime que le comité devrait être plus représentatif des différentes composantes de la société civile de l'Union européenne prise dans son ensemble et dans ses différentes dimensions géographiques. Cela suppose une réflexion sur la représentation de la société civile et sur les moyens de compléter en ce sens la représentation catégorielle prévue par le traité (art. 257). Il faudrait alors examiner également la désignation de représentants par les Etats membres.

Le Comité économique et social ainsi réformé pourrait servir de relais à l'égard de la société civile. Ses missions en matière d'avis législatifs devraient être repensées et les textes du traité adaptés afin de laisser au comité lui-même le soin d'évaluer l'opportunité d'émettre un avis sur les propositions. La faculté des institutions européennes de demander un avis au comité demeurerait inchangée.

Actuellement le comité est composé de 222 membres, nommés pour quatre ans ; leur mandat est renouvelable. Les sièges sont répartis entre les Etats membres (entre 6 et 24 membres par Etat). Une extrapolation du nombre des membres, sur base de l'attribution actuelle des sièges, mènerait, dans la perspective d'une Union de 28 membres à un Comité économique et social composé d'environ 370 membres. La Commission estime que le nombre total des membres du comité devrait être fixé à un niveau lui permettant de conserver un fonctionnement efficace, ce qui suppose une stabilisation du nombre de ses membres autour du niveau actuel.

### La Commission propose à la conférence :

- de rendre le Comité économique et social plus représentatif de la société civile de l'Union européenne ;
- de réexaminer, en conséquence, la répartition exclusive des sièges par Etat membre et par catégories socio-économiques ;
- de laisser au comité le soin d'évaluer l'opportunité d'émettre un avis sur les propositions législatives ;
- de stabiliser le nombre de ses membres autour du niveau actuel.

## 8. LE COMITE DES REGIONS

Le Comité des régions est un comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales. Il a été créé par le traité de Maastricht et est actuellement composé de 222 membres.

Le Comité des régions a pour mission d'exprimer au niveau européen les intérêts des collectivités régionales et locales et de promouvoir l'intégration européenne entre les régions. Dans l'Union élargie, la coopération entre régions deviendra plus importante, de même que l'évaluation de l'impact, au niveau régional, des législations proposées. Le rôle consultatif du Comité des régions conserve donc tout son intérêt.

A la différence du Comité économique et social, la répartition des sièges par Etat membre reste appropriée pour le Comité des régions, aux fins de représentation des autorités publiques régionales et locales des Etats membres. Il serait souhaitable que les membres du comité restent liés à ces collectivités par un mandat politique électif.

Toutefois, il convient d'examiner la répartition des sièges par Etat membre qui, aujourd'hui, reflète de manière insuffisante la taille et la population des régions concernées. Une extrapolation du système actuellement utilisé conduirait, dans une Union de 28 membres, à un Comité des régions d'environ 370 membres, dont seulement 142 pour les sept pays les plus peuplés représentant plus de 70% de la population de l'Union.

Il serait souhaitable, sans affaiblir l'efficacité actuelle du fonctionnement de ce comité, d'assurer une répartition par Etat membre plus représentative de leur population et une présence équilibrée des collectivités régionales et locales des Etats membres actuels et futurs. La Commission estime que la composition du Comité des régions devrait suivre la même logique que celle du Parlement européen. Dans son avis des 15 et 16 septembre 1999<sup>5</sup>, le Comité des régions envisage que le Comité des régions soit composé d'un nombre de membres égal à un tiers ou à la moitié des députés européens élus dans chaque Etat membre. Compte tenu du fait que les membres du Comité des régions ont des suppléants, la Commission estime que le nombre de membres du Comité des régions ne devrait pas dépasser un tiers du nombre de députés (soit une limite de 233 membres).

La Commission propose à la conférence :

- de limiter le nombre de membres du Comité des régions au tiers du nombre de députés européens ;
- d'appliquer entre les Etats membres une clef de répartition identique à celle utilisée pour le Parlement.

---

<sup>5</sup> Avis 52/99- avis sur les collectivités territoriales au coeur de l'Europe.

## Chapitre 2. Un processus décisionnel efficace

### 9. INTRODUCTION

L'élargissement n'affectera pas seulement le fonctionnement et la composition de chaque institution, mais également le **processus décisionnel de l'Union**. Aujourd'hui déjà, le processus décisionnel de l'Union manque parfois d'efficacité. Les dispositions actuelles sont le fruit des modifications successives des traités, mais ne sont pas toujours très cohérentes. Une rationalisation est certainement nécessaire.

Cet effort, nécessaire aujourd'hui, l'est d'autant plus dans la perspective de l'élargissement. Décider dans une Union de 28 Etats membres n'est certainement pas la même chose que de décider dans l'Union à quinze. Inévitablement, l'Union sera moins homogène ; les différences économiques, culturelles et politiques entre les Etats membres seront plus importantes que jamais dans l'histoire de l'intégration européenne.

Il faut donc impérativement préserver l'efficacité du processus décisionnel qui a permis à l'Union de devenir ce qu'elle est – c'est-à-dire un processus qui assure que les décisions de l'Union expriment la volonté politique des représentants d'une large majorité des citoyens de l'Union, tout en évitant, pour la plupart des domaines, l'obligation d'unanimité, alliant donc la légitimité avec une certaine souplesse. Si l'Union devenait à l'avenir moins efficace et moins bien armée pour agir, le processus d'intégration s'arrêterait. Les nouveaux Etats membres auraient rejoint une Union incapable d'agir, et qui risquerait d'être remplacée à terme par d'autres formes d'intégration permettant de dépasser l'inertie d'une structure qui aurait été mal préparée à l'élargissement.

Il faut donc s'attacher à revoir le processus décisionnel, c'est-à-dire essentiellement les modalités de la prise de décision au Conseil du point de vue de la légitimité de ses décisions et de la capacité d'action de l'Union. L'élargissement ne devrait pas en effet avoir d'impact de ce point de vue sur le Parlement européen.

Cela suppose de n'avoir recours à l'unanimité que lorsque des raisons sérieuses et durables le justifient et de renforcer la cohérence des procédures décisionnelles. Il faut également renforcer la légitimité des décisions prises à la majorité qualifiée, pour qu'elles soient véritablement représentatives de l'équilibre relatif des Etats membres. Enfin, il faudra rendre plus opérationnelles les dispositions sur les coopérations renforcées, pour permettre à certains Etats membres, à l'intérieur du cadre institutionnel de l'Union, d'aller au-delà du niveau d'intégration commun à tous les Etats membres.

## 10. REDUIRE LE RECOURS A L'UNANIMITE

Aujourd'hui, la grande majorité des décisions que le Conseil est appelé à prendre requièrent l'accord d'une majorité qualifiée d'Etats membres. Néanmoins, et malgré les modifications apportées aux traités par l'Acte unique européen, le traité de Maastricht et le traité d'Amsterdam, un nombre relativement important de décisions doit être adopté à l'unanimité par le Conseil, même parfois en liaison avec une procédure de codécision. Hormis bien entendu les cas où le Conseil statue à la majorité simple, la Commission propose à la conférence de **limiter les exceptions à l'unanimité, confirmant ainsi que la majorité qualifiée est en règle générale le mode de prise de décision au Conseil.**

L'application de ce principe est essentielle. Lorsque l'unanimité est requise, le risque de blocage augmente en effet de façon exponentielle avec le nombre et la diversité des participants. Une décision prise à la majorité qualifiée suppose aujourd'hui le consentement de 8 à 12 Etats membres au moins.

Avec les élargissements successifs de l'Union, le champ d'application de la majorité qualifiée a été progressivement étendu. Cette évolution favorable n'a cependant jamais été réalisée suivant une logique établie. Ce fut le cas lors de l'élaboration du traité sur l'Union européenne et du traité d'Amsterdam. A Amsterdam, la présidence néerlandaise a tenté d'introduire des critères logiques, mais le débat a rapidement évolué vers l'approche au cas par cas. Le résultat n'est pas pleinement cohérent, ni surtout adapté aux besoins d'une Union efficace.

Au cours de la prochaine conférence, il sera à tous égards nécessaire d'élaborer des critères simples et clairs, permettant de raisonner par grandes catégories de décision et non au cas par cas. De ce point de vue, le rapport de la présidence au Conseil européen d'Helsinki a ouvert la voie.

Pour la définition de ces catégories, la Commission propose de partir du principe que **la majorité qualifiée**, hormis les cas où le Conseil statue à la majorité simple, **doit être la règle générale et le recours à l'unanimité l'exception**<sup>6</sup>. **Il faut donc examiner les catégories de décision pour lesquelles des raisons sérieuses et durables justifient le maintien de l'unanimité** – sachant par ailleurs que l'unanimité dans l'Europe élargie conduira à une prise de décision extrêmement difficile et pourra signifier, pour certaines politiques, la fin de toute perspective sérieuse d'approfondissement de la construction européenne.

La Commission a identifié les **cinq catégories de dispositions** suivantes, pour lesquelles des raisons sérieuses et durables justifient de faire exception à la règle générale de la majorité qualifiée. Une liste des dispositions du traité CE<sup>7</sup> qui resteraient, en vertu de ces critères, à

---

<sup>6</sup> La Commission n'exclut pas par ailleurs la possibilité d'avoir recours dans certains cas, de manière transitoire, à une forme de majorité qualifiée renforcée.

<sup>7</sup> A ce stade, la Commission a limité son examen au traité CE. Les annexes 1 et 2 du présent avis ne comprennent donc pas les bases juridiques du traité sur l'Union, ni celles prévues dans les traités CECA et Euratom, ou encore d'autres actes du droit primaire (actes d'adhésion, protocoles). La Commission a l'intention de présenter ultérieurement à la conférence des propositions pour les autres textes du droit primaire.

l'unanimité figure à l'annexe 1 du présent avis. La liste des dispositions du traité CE qui, en conséquence, prévoieraient dorénavant une prise de décision du Conseil à la majorité qualifiée est reprise à titre indicatif à l'annexe 2.

(i) **Décisions du Conseil qui doivent être adoptées par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles**

Un petit nombre de dispositions prévoient que le Conseil statue à l'unanimité et recommande l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Ces décisions n'entrent en vigueur qu'après leur approbation par les parlements des Etats membres. Il semble approprié de s'assurer au niveau communautaire qu'il y a un accord unanime entre les gouvernements des Etats membres sur une telle décision avant d'engager les ratifications nationales. L'article 269 CE relatif au système de ressources propres est un exemple de telles dispositions.

(ii) **Décisions institutionnelles essentielles et décisions affectant l'équilibre institutionnel**

Certaines règles fondamentales relatives à l'organisation et au fonctionnement des institutions, en particulier celles sur lesquelles repose l'équilibre institutionnel, sont, lorsqu'elles ne sont pas directement prévues dans les traités, décidées par le Conseil statuant à l'unanimité. Ce sont sans doute des dispositions pour lesquelles le maintien de l'unanimité peut être justifié. Il en est ainsi de l'article 290 CE relatif au régime linguistique des institutions ou encore de l'article 202 CE relatif à l'exercice par la Commission de compétences d'exécution (comitologie).

De même, une disposition essentielle pour l'équilibre institutionnel est l'article 250, paragraphe 1 du traité CE, qui prévoit que le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement d'une proposition de la Commission que statuant à l'unanimité<sup>8</sup>.

(iii) **Décisions dans les domaines de la fiscalité et de la sécurité sociale, non liées au bon fonctionnement du marché intérieur.**

Parce qu'elles reflètent les orientations fondamentales du législateur national en matière de politique économique et sociale et de solidarité, la **fiscalité** et la **sécurité sociale** déterminent fortement les choix politiques nationaux des citoyens. Cela justifie de manière générale le maintien de l'unanimité pour les décisions du Conseil dans ces domaines. **La Commission ne propose donc pas d'extension globale de la majorité qualifiée.**

Toutefois, **certains aspects** de ces deux domaines sont indissociablement **liés au bon fonctionnement du marché intérieur**, et en particulier à l'exercice des quatre libertés fondamentales (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux). Faute de progrès suffisants de l'acquis communautaire, le fonctionnement du marché intérieur rencontre encore des obstacles importants, comme il résulte notamment de

---

Les annexes ne comprennent pas non plus les dispositions du traité CE qui prévoient une décision "d'un commun accord" des gouvernements des Etats membres et qui, de par leur nature, requièrent en effet leur accord unanime – à savoir : nomination du directoire de la BCE (art. 112 § 2 CE), nomination de la Commission, (art. 214 § 2 CE ; art. 215, al.2 CE), nomination des membres de la Cour et du TPI (art. 223 et art. 225 § 3 CE), fixation du siège des institutions (art. 289 CE).

<sup>8</sup> Comme il ne s'agit pas d'une base juridique à proprement parler, l'article 250 CE ne figure pas à l'annexe 1.

la jurisprudence de la Cour de justice: Celle-ci a à plusieurs reprises déclarées contraires au traité des mesures nationales qui restreignent indûment l'exercice des libertés du marché intérieur. Pour les citoyens, il n'est pas satisfaisant de devoir intenter des procès pour se voir reconnaître les droits qui découlent des traités. Pour les Etats membres, il est peu désirable que le droit communautaire dans ce domaine soit développé au cas par cas par la jurisprudence de la Cour plutôt qu'à travers un processus politique.

**Une approche commune s'impose pour lever de tels obstacles** au bon fonctionnement du marché intérieur, plus particulièrement lorsque ces blocages conduisent à une discrimination, une double taxation ou à l'évasion fiscale. L'impératif d'efficacité impose sur ces questions fiscales le vote à la majorité qualifiée, dans la limite de ce qui est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. **Il ne s'agit donc pas d'aller vers une harmonisation généralisée des systèmes, des bases et des taux nationaux**, qui ne serait par ailleurs pas compatible avec le principe de subsidiarité.

En outre, le vote à la majorité qualifiée devrait être appliqué lorsque l'harmonisation de la législation a déjà été réalisée, afin de simplifier et de moderniser les réglementations existantes et d'en assurer l'application plus uniforme. Cela concerne en particulier le système commun de la TVA ou encore le système de circulation et de contrôles des produits soumis à accise.

La Commission propose de suivre la même approche pour la **sécurité sociale**, où une coordination des législations nationales existe déjà depuis plusieurs décennies (règlement n° 1408/71). Pour des raisons d'efficacité, il convient de permettre la mise à jour de ce règlement à la majorité qualifiée.

Enfin, la Commission attache une grande importance à la lutte contre la fraude. Celle-ci a pris une importance croissante avec la suppression des frontières fiscales pour les marchandises et la libéralisation des mouvements de capitaux. Le vote à la majorité qualifiée devrait par conséquent être également appliqué aux mesures qui visent à prévenir l'évasion fiscale et la fraude fiscale.

L'approche que la Commission recommande suppose l'examen précis des dispositions du traité concernées et **leur reformulation**, afin d'identifier, à l'intérieur de ces articles, les décisions qui relèvent respectivement de la majorité qualifiée et de l'unanimité. La Commission fera ultérieurement des propositions détaillées à cet effet.

#### (iv) **Parallélisme entre les décisions internes et externes**

L'article 300 CE prévoit un parallélisme entre la règle de majorité applicable aux bases juridiques internes et la procédure décisionnelle pour la conclusion des accords internationaux. Si la base juridique interne prévoit pour tel domaine l'unanimité, le Conseil conclut également à l'unanimité les accords portant sur ce domaine. La Commission estime qu'il est justifié de maintenir cet équilibre. Toutefois, le strict maintien du parallélisme ne paraît pas nécessaire dans le cas où les accords internationaux demandent l'adoption de règles accessoires d'exécution. C'est le cas des accords de coopération conclus dans le cadre de la convention ACP-CE, où une simplification du mode de prise de décision pour l'adoption interne de règles de procédure serait souhaitable.

(v) **Dérogations aux règles communes du traité**

Les règles du traité s'imposent à toutes les institutions et à tous les Etats membres, de même que l'acquis communautaire développé sur ces bases. Les dérogations à cet acquis, prévues par le traité dans certains cas très exceptionnels, constituent un recul par rapport aux objectifs de l'Union. La Commission estime qu'il est justifié que ces exceptions, telles que la possibilité pour le Conseil, prévue à l'article 88 CE, de décider qu'une aide d'Etat en principe contraire au traité doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, restent régies par une décision unanime du Conseil.

La Commission propose à la conférence :

- de convenir de faire une règle générale de la prise de décision à la majorité qualifiée ;
- de définir les catégories de dispositions pour lesquelles des raisons sérieuses et durables justifient de maintenir l'unanimité, par exception à la règle générale de la majorité qualifiée.

## 11. PROCEDURES DECISIONNELLES

Les changements proposés dans la section précédente doivent être complétés par un examen global des procédures décisionnelles, afin d'éliminer du traité certaines anomalies. Il est très important pour le bon fonctionnement de l'Union élargie d'assurer une cohérence entre les dispositions régissant les différents domaines de son action – et essentiel pour les citoyens européens que les structures décisionnelles de l'Union soient simples et logiques, et donc compréhensibles. Cet examen devrait porter sur le lien entre majorité qualifiée et codécision et sur la suppression de la procédure de coopération, ainsi que sur la participation du Parlement européen à certaines politiques prévues par le traité.

### a. Lien pour les décisions législatives entre la majorité qualifiée et la procédure de codécision

La participation du Parlement européen à l'exercice du pouvoir législatif, en codécision avec le Conseil, renforce le caractère démocratique de l'action de la Communauté<sup>9</sup>. La codécision en matière législative apparaît à bien des égards comme un complément nécessaire à la prise de décision à la majorité qualifiée, puisque ce mode de décision peut par nature conduire à mettre en minorité certains Etats membres. C'est la raison pour laquelle, en application des traités de Maastricht et d'Amsterdam, les décisions de nature législative relèvent aujourd'hui largement à la fois de la majorité qualifiée et de la codécision. Pour éliminer certaines anomalies et renforcer la cohérence des procédures décisionnelles, l'effort devra porter dans deux directions.

Tout d'abord, il subsiste dans le traité quatre dispositions (art. 18, art. 42, art. 47 et art. 151 CE) où la procédure de codécision coexiste avec l'unanimité. L'application généralisée de la majorité qualifiée mettra fin à cette situation et permettra de restaurer l'effet utile de la codécision.

En second lieu, les décisions de nature législative prises à la majorité qualifiée doivent être associées avec la procédure de codécision. Ce lien aura pour effet d'étendre le champ de la codécision. Il faudra alors, pour des raisons d'efficacité, que le Parlement mette en place des procédures internes, avec des délais précis, permettant à la décision législative d'être prise rapidement. De plus, il faudra préciser la notion d'acte législatif. On la définira ici sommairement comme des normes de portée générale, fondées directement sur les dispositions du traité et qui déterminent pour toute action de la Communauté les principes fondamentaux ou les orientations générales, ainsi que les éléments essentiels à mettre en oeuvre. La solution retenue pour la rédaction de l'article 37 en annexe pourrait utilement servir de base à cette réflexion, à laquelle la Commission contribuera au cours de la conférence.

Il conviendrait d'examiner systématiquement les **dispositions actuelles** du traité. Cette extension du champ de la codécision affectera notamment certains aspects de la politique commerciale commune, de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche. Parce qu'elles sont de nature législative, les **règles générales de la politique commerciale**, telles que les réglementations de base antidumping et anti-subsidies, la réglementation relative au mécanisme de défense contre les obstacles au commerce et les

---

<sup>9</sup> Rapport de la Commission sur le champ d'application de la codécision, au titre de l'article 189 B paragraphe 8 du traité (SEC (96)1225 du 3 juillet 1996).

règlements relatifs aux régimes généraux à l'exportation et à l'importation devront être adoptées en codécision. Il en va de même pour les **aspects législatifs de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche**. Ainsi qu'elle l'avait indiqué à l'occasion de la précédente conférence intergouvernementale, la Commission estime que la très grande majorité des mesures adoptées dans ce domaine relève de la stricte gestion et n'appartient pas au domaine législatif. Mais la codécision devrait en revanche s'appliquer à un certain nombre d'actes fondamentaux pour la conception et l'orientation de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche <sup>10</sup>.

Avec la **généralisation future de la majorité qualifiée**, il faudra donc examiner si les dispositions qui relevaient de l'unanimité appellent, par leur nature législative, une procédure de codécision. **La Commission a indiqué à l'annexe 2 (rubrique A), de quelles dispositions il pourrait s'agir.**

Il convient de mentionner dans ce contexte l'article 67, paragraphe 2 du traité CE. Cette disposition particulière prévoit que le Conseil, cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (et donc à partir du 1er mai 2004), peut à l'unanimité étendre la procédure de codécision à tout ou partie des domaines couverts par le titre IV du traité. La Commission ne propose pas, à ce stade, de réduire cette période de cinq ans. En revanche, l'application généralisée de la majorité qualifiée et le lien avec la codécision pour les questions législatives conduisent à prévoir **de manière automatique la prise de décision par la procédure de codécision pour tous les domaines du titre IV.**

**b. Extension du champ de l'article 133 à tous les services, à l'investissement et aux droits de propriété intellectuelle**

L'article 133, paragraphe 5 du traité CE permet, par décision unanime du Conseil, d'étendre les mécanismes de la politique commerciale commune aux négociations et accords internationaux concernant les services et les droits de propriété intellectuelle. La Commission estime que ce dispositif n'est pas adapté à la perspective d'un doublement du nombre d'Etats membres. La généralisation de la majorité qualifiée conduirait à modifier partiellement cette partie de l'article 133, mais conserverait pour l'essentiel cette procédure décisionnelle compliquée et incertaine. La Commission recommande d'avoir plutôt recours à une modification substantielle du champ d'application de l'article 133, pour l'étendre aux services, à l'investissement et aux droits de propriété intellectuelle. Il conviendrait donc de reformuler l'article 133 CE à cet effet.

**c. Suppression de la procédure de coopération**

La Commission estime que la **procédure de coopération** (article 252 CE), qui préfigurait la procédure de codécision, devrait être supprimée. Le traité d'Amsterdam a remplacé dans l'ensemble du traité CE la procédure de coopération par la codécision, sauf pour certaines dispositions relatives à l'Union économique et monétaire (articles 99, paragraphe 5 ; 102, paragraphe 2 ; 103, paragraphe 2 et 106, paragraphe 2 du traité CE). Il n'est plus nécessaire de maintenir cette distinction entre les dispositions de l'UEM et les autres dispositions du traité CE. Des raisons de lisibilité et de simplicité des traités plaident de plus pour la suppression de la procédure de coopération. Les dispositions concernées devraient être soumises à la procédure de codécision lorsqu'elles permettent d'adopter des actes de nature

---

<sup>10</sup> Rapport de la Commission sur le champ d'application de la codécision, au titre de l'article 189 B paragraphe 8 du traité (SEC (96)1225 du 3 juillet 1996), p. 12.

législative. La conférence devrait consulter la Banque centrale européenne sur les modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.

#### d. Compétences du Parlement européen

Pour les domaines autres que législatifs, la participation du Parlement au processus décisionnel prend des formes différentes, allant jusqu'à l'avis conforme. Toutefois, **certaines dispositions actuelles du traité relatives à la mise en oeuvre des politiques de l'Union ne prévoient aucune intervention du Parlement.** La Commission considère que cette situation doit être corrigée, en particulier en ce qui concerne la conclusion d'accords commerciaux.

L'extension de la codécision aux décisions législatives en matière de politique commerciale commune implique d'étendre aux accords commerciaux avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales la procédure de consultation prévue à l'article 300, alinéa 3 du traité CE. Il s'agit en effet de la seule exception à la règle de consultation du Parlement européen avant la conclusion d'accords internationaux. Il serait par ailleurs nécessaire d'assurer que les accords ayant des implications économiques et commerciales importantes à l'échelon mondial ne soient conclus qu'après avis conforme du Parlement européen.

Pour exercer ce rôle en pleine connaissance de cause, le Parlement européen devrait être tenu régulièrement informé du déroulement des négociations d'accords commerciaux entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou organisations internationales. Cela suppose l'adaptation de l'article 133, paragraphe 3 du traité.

#### La Commission propose à la conférence :

- d'établir pour toutes les décisions de nature législative un lien entre la majorité qualifiée et la procédure de codécision ;
- d'étendre le champ de l'article 133 à tous les services, à l'investissement et aux droits de propriété intellectuelle ;
- de supprimer la procédure de coopération ;
- de prévoir la consultation obligatoire du Parlement européen avant la conclusion d'accords commerciaux entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou organisations internationales et l'avis conforme avant la conclusion d'accords ayant des implications économiques et commerciales importantes à l'échelon mondial.

## 12. DETERMINATION DE LA MAJORITE QUALIFIEE AU CONSEIL

### a. Le système actuel et son évolution

Le **Conseil** assure la représentation des gouvernements des Etats membres, issus des élections démocratiques et responsables devant les parlements nationaux.

L'article 205 du traité CE prévoit que, sauf dispositions contraires, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent. Les auteurs des traités ont toutefois dès l'origine tenu compte du fait que **les Etats membres n'avaient pas un poids démographique comparable**. Le système de majorité qualifié reposant sur une différenciation des Etats membres a donc été prévu pour éviter le risque de paralysie inhérent à l'unanimité et renforcer la représentativité démocratique des décisions du Conseil.

Les auteurs du traité ont opté pour un système de **pondération des voix** qui se fonde sur la population des différents Etats membres, pondération fortement corrigée en faveur des Etats les moins peuplés pour tenir compte de l'individualité de chaque pays. Le seuil de la majorité qualifiée, c'est-à-dire le nombre minimal de voix requis pour une décision exprimé en pourcentage du total des voix, a été fixé à un niveau intermédiaire entre la majorité simple du nombre de voix et l'unanimité. Il a toujours été légèrement supérieur à 70 %. A travers les différents élargissements, les équilibres d'origine ont été largement maintenus, sauf en ce qui concerne la représentativité démocratique des décisions prises à la majorité qualifiée <sup>11</sup>.

<sup>11</sup> *Evolution de la majorité qualifiée en termes de nombre de voix et en termes de représentativité de la population de 1958 à 1995*

<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>
1958	6	17	12 (70,59 %)	3	67,70 %	2	34,83 %
1973	9	58	42 (72,41 %)	5	70,62 %	2	12,31 %
1981	10	63	45 (71,43 %)	5	70,13 %	2	13,85 %
1986	12	76	54 (71,05 %)	7	63,29 %	3	12,12 %
1995	15	87	62 (71,26 %)	8	58,16 %	3	12,05 %

- a-** année
- b-** nombre d'Etats membres de la Communauté ou de l'Union
- c-** nombre total des voix
- d-** majorité qualifiée en voix (et en pourcentage des voix)
- e-** nombre minimal d'Etats membres requis pour former une majorité qualifiée
- f-** population minimale requise pour atteindre la majorité qualifiée
- g-** nombre minimal d'Etats membres nécessaire pour former une minorité de blocage
- h-** **population minimale représentée par une combinaison de voix constituant la plus petite minorité de blocage.**

La majorité qualifiée a toujours représenté une large **majorité en termes de population** des Etats membres favorables à la décision. Avec l'adhésion successive de neuf nouveaux Etats, le déséquilibre voulu initialement s'est cependant accentué au détriment des Etats les plus peuplés : ainsi, la population minimale requise pour atteindre la majorité qualifiée est passée de 67 % (six Etats membres) ou même 70 % (neuf et dix Etats membres) à 58 % (quinze Etats membres).

Par ailleurs, la pondération des voix a eu pour conséquence que la majorité qualifiée rassemble dans tous les cas **au moins la moitié du nombre des Etats**.

En ce qui concerne la **minorité de blocage**, on observe qu'une décision du Conseil à la majorité qualifiée peut être contrée soit par l'opposition de trois Etats membres les plus peuplés, soit par un groupe d'Etats membres les moins peuplés représentant, depuis 1973, de 12 à 13 % de la population totale.

Il résulte d'une extrapolation (cf. tableau en annexe 3) que, si le système actuel de pondération des voix des membres du Conseil est maintenu, la plupart des paramètres resteraient relativement stables avec, à chaque élargissement, une diminution régulière de la représentativité d'une décision à la majorité qualifiée en termes de population.

En effet, lorsque l'Union comptera 28 Etats membres et avec un seuil de la majorité qualifiée fixé à 102 voix sur 144 (70,83 %), une décision pourrait être prise à la majorité qualifiée, dans le cas le plus extrême par une combinaison d'Etats membres qui ne représentent que 51,35 % de la population totale de l'Union. Dans une Union à 27 membres<sup>12</sup>, et avec un seuil de la majorité qualifiée fixé à 95 voix sur 134 (70,90 %), ce pourcentage serait de 50,20 %. Avec un seuil de 94 voix sur 134 (70,15 %), une décision pourrait être prise à la majorité qualifiée par une combinaison d'Etats membres ne représentant que 46,41 % de l'Union. Il est vrai que, dans ces cas extrêmes et probablement théoriques, il faudrait l'accord de 23 Etats membres sur 27 ou 28. Néanmoins, cette diminution de la représentativité en termes de population traduit bien **l'effet arithmétique d'un élargissement si le système actuel de pondération et de calcul de la majorité qualifiée est maintenu inchangé**. Cela s'explique par le fait que seulement trois des treize candidats à l'adhésion sont plus peuplés que la moyenne des Etats membres actuels.

#### **b. Maintenir la légitimité des décisions du Conseil dans une Union élargie**

Pour compenser les effets de l'élargissement, il faudra s'attacher à définir un système simple et plus représentatif du poids relatif des Etats membres.

##### Option 1. Repondération des voix des Etats membres

Si les pondérations relatives des voix des Etats membres demeurent inchangées, l'arrivée de treize nouveaux pays, dont seulement trois ont un nombre d'habitants supérieur à la moyenne des Etats membres actuels, amplifiera, à fur et à mesure des élargissements, le déséquilibre qui est apparu progressivement entre les Etats membres les plus peuplés et les autres.

La **repondération des voix** figure donc expressément dans le protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam.

---

<sup>12</sup> avec tous les pays pour lesquels des négociations d'adhésion sont ouvertes ou vont s'ouvrir au début de l'année 2000

**Deux paramètres** doivent être examinés : le **nombre de voix** attribué à chaque membre du Conseil et le **seuil**, c'est-à-dire le nombre minimal de voix, exprimé en pourcentage du total des voix, requis pour une décision. Pour définir ces paramètres, il faut **se donner l'objectif, d'une part, de ne pas rendre la prise de décision plus difficile et, d'autre part, de faire en sorte que la majorité qualifiée des Etats membres représente un pourcentage de la population totale de l'Union proche des équilibres d'origine.**

Pour **ne pas rendre la décision plus difficile**, il conviendra de **stabiliser le seuil** de manière définitive dans le traité, éventuellement à un niveau inférieur au niveau actuel, de l'ordre de 71 %. De la sorte, l'unique décision à prendre lors de chaque adhésion sera de fixer l'autre paramètre, c'est-à-dire le nombre de voix du pays adhérent.

**Pour restaurer la représentativité de la majorité qualifiée et retrouver les équilibres d'origine**, il faut **accroître le poids relatif des voix des Etats membres les plus peuplés**. La repondération devra conduire à ce que la majorité qualifiée représente au minimum environ deux tiers de la population totale de l'Union.

Il faut noter toutefois qu'une telle repondération aurait pour effet de ne plus assurer qu'une décision prise à la majorité qualifiée associe au moins la moitié du nombre total des Etats membres, comme c'est le cas aujourd'hui. Il pourrait ainsi être souhaitable d'inscrire dans le traité qu'une décision prise à la majorité qualifiée ne serait acquise que si elle rassemble la moitié des Etats membres au moins. Ce serait codifier ce qui a toujours été la conséquence arithmétique de la pondération des voix depuis les premiers traités.

#### Option 2. Double majorité simple

Tout en reconnaissant ses mérites, la Commission souligne la complexité pour la bonne compréhension par les citoyens de la pondération des voix. C'est pourquoi il est préférable d'inscrire directement dans le traité, de manière claire et définitive, des conditions de prise de décision du Conseil qui répondent à un souci de lisibilité, de simplicité et de démocratie des décisions du Conseil. La Commission recommande de prévoir qu'**une décision à la majorité qualifiée soit acquise si elle réunit :**

- **la majorité simple des Etats membres** <sup>13</sup> ;
- **représentant une majorité de la population totale de l'Union.**

Redéfinir ainsi la majorité qualifiée serait faire preuve de transparence à l'égard des citoyens européens.

Cette double majorité se distingue radicalement de certaines propositions examinées par la précédente conférence intergouvernementale, aux termes desquelles la majorité qualifiée devrait réunir à la fois une majorité qualifiée de la population européenne et une majorité qualifiée du nombre de voix exprimées. La Commission considère que ces propositions contredisent l'objectif général de simplicité et de transparence et rendraient en outre la prise de décision beaucoup plus complexe et difficile.

---

<sup>13</sup> La Commission estime toutefois que la règle prévue à l'article 205, paragraphe 2, deuxième alinéa CE, selon laquelle la décision à la majorité qualifiée doit recueillir l'accord des **deux tiers** des Etats membres lorsqu'elle n'est pas prise sur proposition de la Commission, devrait être maintenue.

La double majorité simple conduit à prendre en compte directement le poids relatif des Etats membres en termes de population, ce qui est à l'avantage des pays les plus peuplés. Ce poids serait par définition maintenu avec les élargissements successifs de l'Union. Avec l'obligation de rassembler au moins la moitié des Etats membres, la méthode interdit à quelques Etats membres fortement peuplés de prendre une décision contre une majorité d'Etats membres moins peuplés. Cette dernière condition place sur un pied d'égalité tous les Etats membres, quelle que soit leur importance démographique.

Les difficultés pratiques de la double majorité simple se situent essentiellement au niveau du calcul concret de la majorité qualifiée. Il faudrait définir les chiffres de population à prendre en compte (quelle année de référence, quelle périodicité pour la révision des chiffres ?).

Mais la double majorité simple a l'**avantage** de la simplicité et de la transparence. De plus, le système n'aurait pas besoin d'être modifié avec chaque nouvelle adhésion.

La Commission propose à la conférence :

- tout en reconnaissant les mérites d'un système de pondération des voix qui assurerait que la majorité qualifiée représente environ deux tiers de la population de l'Union et 70 % du total des voix, sans qu'une décision puisse être prise par une minorité d'Etats membres, la Commission recommande de prévoir dans le traité qu'une décision prise à la majorité qualifiée réunisse la majorité simple des Etats membres représentant une majorité de la population totale de l'Union.

### 13. LES FORMES DE COOPERATION RENFORCEE

Le traité d'Amsterdam a introduit dans les traités des dispositions générales qui permettent aux Etats membres d'instaurer entre eux, sous certaines conditions, une coopération renforcée par un recours aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités (articles 43 à 45 et 40 du traité sur l'Union européenne; article 11 du traité CE). La coopération renforcée n'existe pas dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, qui prévoit cependant "l'abstention constructive" (article 23, paragraphe 1, alinéa 2 TUE).

La nature du prochain élargissement justifie que l'on se préoccupe de rendre ces nouvelles dispositions aussi opérationnelles que possible. Le caractère plus hétérogène de l'Union élargie ne devrait pas faire obstacle à la volonté de quelques-uns d'utiliser le cadre institutionnel de l'Union pour coopérer entre eux de manière plus étroite.

La Commission ne recommande pas de modifier les conditions de fond prévues à l'article 11, premier paragraphe du traité CE et à l'article 43, premier paragraphe du traité sur l'Union européenne. Il lui paraît essentiel, avec l'élargissement, de préserver l'acquis communautaire et le socle commun des politiques communautaires développées aujourd'hui à quinze. Les dispositions sur la coopération renforcée n'ont pas vocation à être mises en œuvre par les Etats membres actuels pour alléger les obligations des futurs Etats membres. Il sera sans doute nécessaire, dans certains secteurs, de prévoir des périodes transitoires pour permettre aux nouveaux Etats membres d'appliquer complètement l'acquis de l'Union. En revanche, il ne peut être transigé sur le contenu de cet acquis ni sur la nécessité d'achever cette convergence. C'est l'enjeu même du processus d'élargissement.

La Commission propose en revanche d'apporter **deux modifications aux conditions formelles prévues actuellement par les traités** pour l'instauration d'une coopération renforcée. Avec l'élargissement, le besoin de recourir aux coopérations renforcées pourrait s'accroître et il convient d'éviter que les Etats souhaitant coopérer entre eux de manière plus approfondie ne se situent **à l'extérieur** du cadre institutionnel prévu par les traités, comme l'ont fait par exemple certains d'entre eux avec la convention de Schengen avant que le traité ne permette de faire autrement.

La première porte sur le nombre minimal d'Etats membres requis pour instaurer une coopération renforcée dans le cadre institutionnel de l'Union. Le traité prévoit aujourd'hui qu'une coopération renforcée doit concerner une majorité d'Etats membres (article 43, paragraphe 1), soit un nombre minimal de huit à l'heure actuelle. **La Commission estime qu'un seuil d'un tiers des Etats membres devrait être prévu après l'élargissement.** Les conditions de fond qui encadrent le recours aux coopérations renforcées sont en effet suffisamment strictes pour éviter la multiplication de ces initiatives et le risque de fragmentation excessive de l'Union – sachant qu'il faut obtenir par ailleurs l'accord d'une majorité qualifiée d'Etats membres pour instaurer cette coopération renforcée.

La seconde modification consiste à supprimer la possibilité pour un Etat membre de demander une décision unanime du Conseil européen lorsqu'il s'oppose à la décision d'une majorité qualifiée d'Etats membres d'autoriser une coopération renforcée. Dans l'Union élargie, cette possibilité de veto serait un obstacle excessif à l'utilisation, pourtant essentielle, du mécanisme des coopérations renforcées.

Outre ces deux modifications, la Commission propose que le traité permette à l'avenir d'instaurer une coopération renforcée en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Il conviendra de fixer également au tiers des Etats membres le nombre minimal d'Etats membres et de définir les conditions de fond nécessaires pour que cette coopération soit utilisée dans des circonstances précises et ne porte pas préjudice à l'intégration déjà réalisée dans ce domaine.

La Commission propose à la conférence :

- de supprimer la possibilité pour un Etat membre de soumettre l'autorisation d'instaurer une coopération renforcée au Conseil européen en vue d'une décision à l'unanimité (suppression du deuxième alinéa de l'article 11, paragraphe 2, du traité CE et suppression du deuxième alinéa de l'article 40, paragraphe 2 du traité UE) ;
- de fixer au tiers des Etats membres le nombre minimal nécessaire pour instaurer une coopération renforcée dans le cadre du traité ;
- de prévoir la possibilité d'instaurer sous certaines conditions des coopérations renforcées dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

## CONCLUSION

L'Union doit améliorer son fonctionnement. Elle doit aussi s'armer pour répondre au défi de l'élargissement. Elle doit, en entreprenant une véritable réforme en profondeur de ses institutions, démontrer qu'elle a la volonté politique de faire face aux responsabilités qu'elle entend assumer en ouvrant sa porte aux nouveaux Etats membres. Les nouveaux engagements pris récemment à l'égard des pays candidats imposent une adaptation profonde et durable de l'architecture institutionnelle de l'Union.

La structure institutionnelle qui naîtra de cette conférence intergouvernementale et des travaux de révision en cours sur le fonctionnement des institutions doit être à la fois suffisamment solide pour éviter la paralysie de l'action communautaire et suffisamment flexible pour maintenir le cap vers notre objectif d'intégration européenne. **Ce que la conférence décidera sera le cadre de l'Europe politique de demain.**

Croire que les grandes réformes institutionnelles peuvent attendre une conférence ultérieure est une illusion dangereuse que la Commission entend combattre. Une seconde conférence risquerait de retarder l'élargissement que la réforme doit préparer.

Il est prévu que cette conférence s'achève à la fin de l'année 2000. Elle ne peut pas se permettre de clôturer ses travaux en laissant derrière elle des questions non résolues. Nous avons une obligation de résultat, il en va de la crédibilité de l'Union. Cette obligation nous est aussi imposée par les espoirs que les citoyens placent dans cet espace européen de paix et de solidarité qu'ils souhaitent partager et comprendre davantage. **La réforme dont va décider la conférence doit dès lors être l'occasion d'un véritable dialogue avec le citoyen.**

Les institutions européennes et surtout les Etats membres devraient s'engager dans un tel dialogue. La Commission mettra en œuvre les moyens nécessaires pour permettre un vrai débat sur la réforme institutionnelle et l'avenir de l'Europe.

Le Conseil européen d'Helsinki a défini les modalités de l'association étroite et concrète du Parlement européen aux travaux de la conférence. **La Commission souhaite que, sur cette base, la concertation avec la Présidente et les représentants du Parlement européen soit la plus ouverte et la plus constructive possible**, tout au long de la négociation. Elle accueillera dans cet esprit de coopération et d'écoute les propositions présentées par le Parlement européen.

Dans le même esprit, **la Commission prendra sa part à l'explication et au dialogue nécessaires avec les Parlements nationaux.**

La réforme qui s'engage est avant tout destinée à renforcer les structures de l'Europe élargie. Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki, **des échanges de vues réguliers se tiendront donc avec les candidats à l'adhésion**, dans les enceintes existantes. Les pays de l'Espace économique européen seront également informés de l'évolution des négociations.

## Projets d'articles

### Articles du traité CE

LE PARLEMENT EUROPÉEN	189, 190
LA COMMISSION	215, 213, 217, 219
LA COUR DES COMPTES	247
LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	257, 258, 259, 262
LE COMITÉ DES RÉGIONS	263
PROCÉDURES DÉCISIONNELLES	37, 67, 133, 300
COOPÉRATION RENFORCÉE	43 TUE, 40 TUE, 11

## LE PARLEMENT EUROPÉEN

### Texte actuel du traité CE

#### ARTICLE 189

Le Parlement européen, composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité.

Le nombre des membres du Parlement européen ne dépasse pas sept cents.

#### ARTICLE 190

1. Les représentants, au Parlement européen, des peuples des États réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct.

2. Le nombre des représentants élus dans chaque État membre est fixé ainsi qu'il suit :

Belgique	25
Danemark	16
Allemagne	99
Grèce	25
Espagne	64
France	87
Irlande	15
Italie	87
Luxembourg	6
Pays-Bas	31
Autriche	21
Portugal	25
Finlande	16
Suède	22
Royaume-Uni	87.

### Projet de modification

#### ARTICLE 189

Le Parlement européen, composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité.

Le nombre des membres du Parlement européen ne dépasse pas sept cents..

#### ARTICLE 190

1. Les représentants, au Parlement européen, des peuples des États réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct.

2. **Le Parlement européen se compose :**

**a) de [...] représentants élus sur des listes présentées pour l'ensemble du territoire de la Communauté ;**

**b) de [...] représentants élus dans chacun des États membres, selon la répartition suivante :**

Belgique	[...]
Danemark	[...]

**etc.**

En cas de modification du présent paragraphe, le nombre des représentants élus dans chaque État membre doit assurer une représentation appropriée des peuples des États réunis dans la Communauté.

3. à 5. (...)

En cas de modification du présent paragraphe, le nombre des représentants élus dans chaque État membre doit assurer une représentation appropriée des peuples des États réunis dans la Communauté.

3.à 5. (...)

## LA COMMISSION

### Texte actuel du traité CE

#### ARTICLE 215

En dehors des renouvellements réguliers et des décès, les fonctions de membre de la Commission prennent fin individuellement par démission volontaire ou d'office.

L'intéressé est remplacé pour la durée du mandat restant à courir par un nouveau membre nommé d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'il n'y a pas lieu à remplacement.

En cas de démission ou de décès, le président est remplacé pour la durée du mandat restant à courir. La procédure prévue à l'article 214, paragraphe 2, est applicable pour son remplacement.

Sauf en cas de démission d'office prévue à l'article 216, les membres de la Commission restent en fonctions jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement.

### Projet de modification

#### ARTICLE 215

**Un membre de la Commission présente sa démission au Président lorsque celui-ci le demande.** En dehors des renouvellements réguliers et des décès, les fonctions de membre de la Commission prennent fin individuellement par démission volontaire, **démission à la demande du Président** ou démission d'office.

L'intéressé est remplacé pour la durée du mandat restant à courir par un nouveau membre. **Celui-ci, désigné d'un commun accord par le Président de la Commission et les gouvernements des États membres, est** nommé d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'il n'y a pas lieu à remplacement.

En cas de démission ou de décès, le président est remplacé pour la durée du mandat restant à courir. La procédure prévue à l'article 214, paragraphe 2, est applicable pour son remplacement.

Sauf en cas **de démission à la demande du Président ou** de démission d'office prévue à l'article 216, les membres de la Commission restent en fonctions jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement.

## Composition de la Commission - Option 1

### Texte actuel du traité CE

#### ARTICLE 213

1. La Commission est composée de vingt membres choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance.

Le nombre des membres de la Commission peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité.

Seuls les nationaux des États membres peuvent être membres de la Commission.

La Commission doit comprendre au moins un national de chacun des États membres, sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même État membre soit supérieur à deux.

2. (...)

### Projet de modification

#### ARTICLE 213

1. La Commission est composée de vingt membres choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance.

*(alinéa supprimé)*

*(alinéa supprimé)*

**La Commission comprend un national de chacun des États membres à tour de rôle selon l'ordre suivant des États membres : .....**

*(En cas de modification de cette liste lors de futures adhésions, l'ordre des États membres devra être établi de manière à garantir une composition équilibrée du point de vue géographique et de taille des États membres )*

2. (...)

## Composition de la Commission - Option 2

### Texte actuel du traité CE

#### ARTICLE 213

1. La Commission est composée de vingt membres choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance.

Le nombre des membres de la Commission peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité.

Seuls les nationaux des États membres peuvent être membres de la Commission.

La Commission doit comprendre au moins un national de chacun des États membres, sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même État membre soit supérieur à deux.

2. (...)

#### ARTICLE 217

La Commission peut nommer un ou deux vice-présidents parmi ses membres.

### Projet de modification

#### ARTICLE 213

1. **La Commission est composée d'un national de chacun des Etats membres, choisi en raison de sa compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance.**

**(alinéa supprimé)**

**(alinéa supprimé)**

**(alinéa supprimé)**

2. (...)

#### ARTICLE 217

**Le Président définit les orientations politiques de la Commission.**

**Le Président peut nommer parmi les membres de la Commission des vice-présidents, chargés de la coordination et de la direction de l'action de la Commission dans un domaine déterminé.**

**Le Président peut attribuer aux membres de la Commission, pour tout ou partie de leur mandat, des tâches ou des missions spécifiques, en s'appuyant, le cas échéant, sur des services administratifs.**

ARTICLE 219

La Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son président.

Les délibérations de la Commission sont acquises à la majorité du nombre des membres prévu à l'article 213.

La Commission ne peut siéger valablement que si le nombre de membres fixé dans son règlement intérieur est présent.

ARTICLE 219

*(alinéa supprimé en raison de la reformulation de l'article 217).*

Les délibérations de la Commission sont acquises à la majorité du nombre des membres prévu à l'article 213. **En cas de partage des voix, la voix du Président est prépondérante.**

La Commission ne peut siéger valablement que si le nombre de membres fixé dans son règlement intérieur est présent.

## LA COUR DES COMPTES

### Texte actuel du traité CE

#### ARTICLE 247

1. La Cour des comptes est composée de quinze membres.
2. Les membres de la Cour des comptes sont choisis parmi des personnalités appartenant ou ayant appartenu dans leur pays respectif aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification particulière pour cette fonction. Ils doivent offrir toutes garanties d'indépendance.
3. Les membres de la Cour des comptes sont nommés pour six ans par le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen.

Les membres de la Cour des comptes peuvent être nommés de nouveau.

Ils désignent parmi eux, pour trois ans, le président de la Cour des comptes. Le mandat de celui-ci est renouvelable.

4. à 9. (...)

### Projet de modification

#### ARTICLE 247

1. La Cour des comptes est composée de **douze** membres.
2. Les membres de la Cour des comptes sont choisis parmi des personnalités appartenant ou ayant appartenu dans leur pays respectif aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification particulière pour cette fonction. Ils doivent offrir toutes garanties d'indépendance.
3. Les membres de la Cour des comptes sont nommés pour six ans par le Conseil, statuant à **la majorité qualifiée** <sup>(\*)</sup>, après consultation du Parlement européen.

**Le mandat des membres n'est pas renouvelable. Un renouvellement partiel des membres a lieu tous les trois ans.**

Ils désignent parmi eux, pour trois ans, le président de la Cour des comptes. Le mandat de celui-ci est renouvelable.

4. à 9. (...)

(\*) conséquence de la généralisation du vote à la majorité qualifiée

## LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

### Texte actuel du traité CE

#### ARTICLE 257

Il est institué un Comité économique et social, à caractère consultatif.

Le Comité est composé de représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale, notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales et de l'intérêt général.

#### ARTICLE 258

Le nombre des membres du Comité économique et social est fixé ainsi qu'il suit :

Belgique	12
Danemark	9
Allemagne	24
Grèce	12
Espagne	21
France	24
Irlande	9
Italie	24
Luxembourg	6
Pays-Bas	12
Autriche	12
Portugal	12
Finlande	9
Suède	12
Royaume-Uni	24

### Projet de modification

#### ARTICLE 257

Il est institué un Comité économique et social, à caractère consultatif.

Le Comité est composé de représentants des différentes **composantes de la société civile**.

#### ARTICLE 258

**Le Comité économique et social est composé de [ ... ] membres.**

*(mode de composition à définir)*

Les membres du Comité sont nommés, pour quatre ans, par le Conseil statuant à l'unanimité. Leur mandat est renouvelable.

Les membres du Comité ne doivent être liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, fixe les indemnités des membres du Comité.

#### ARTICLE 259

1. En vue de la nomination des membres du Comité, chaque État membre adresse au Conseil une liste comprenant un nombre de candidats double de celui des sièges attribués à ses ressortissants.

La composition du Comité doit tenir compte de la nécessité d'assurer une représentation adéquate aux différentes catégories de la vie économique et sociale.

2. Le Conseil consulte la Commission. Il peut recueillir l'opinion des organisations européennes représentatives des différents secteurs économiques et sociaux intéressés à l'activité de la Communauté.

Les membres du Comité sont nommés, pour quatre ans, par le Conseil statuant à **la majorité qualifiée** (\*). Leur mandat est renouvelable.

Les membres du Comité ne doivent être liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, fixe les indemnités des membres du Comité.

#### ARTICLE 259

**Les Etats membres et les organisations de la société civile représentatives au niveau européen peuvent présenter des candidats pour devenir membre du Comité. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, et après consultation du Parlement européen, définit les modalités selon lesquelles sont désignés les membres du Comité.**

**Le Conseil, après consultation de la Commission, nomme les membres du Comité en tenant compte de la nécessité d'assurer une représentation adéquate aux différentes composantes de la société civile et un équilibre géographique.**

(\*) conséquence de la généralisation du vote à la majorité qualifiée

ARTICLE 262

Le Comité est obligatoirement consulté par le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus au présent traité. Il peut être consulté par ces institutions dans tous les cas où elles le jugent opportun. Il peut prendre l'initiative d'émettre un avis dans les cas où il le juge opportun.

S'il l'estime nécessaire, le Conseil ou la Commission impartit au Comité, pour présenter son avis, un délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la communication qui est adressée à cet effet au président. À l'expiration du délai imparti, il peut être passé outre à l'absence d'avis.

L'avis du Comité et l'avis de la section spécialisée, ainsi qu'un compte rendu des délibérations, sont transmis au Conseil et à la Commission.

Le Comité peut être consulté par le Parlement européen.

ARTICLE 262

**Le Comité rend un avis sur une proposition législative de la Commission ou sur toute autre question lorsqu'il le juge opportun<sup>(\*\*)</sup>. Le Comité peut en outre être consulté par le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.**

S'il l'estime nécessaire, **le Parlement européen**, le Conseil ou la Commission impartit au Comité, pour présenter son avis, un délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la communication qui est adressée à cet effet au président. À l'expiration du délai imparti, il peut être passé outre à l'absence d'avis.

L'avis du Comité et l'avis de la section spécialisée, ainsi qu'un compte rendu des délibérations, sont transmis **au Parlement européen**, au Conseil et à la Commission.

*(alinéa supprimé)*

<sup>(\*\*)</sup> les dispositions du traité prévoyant la consultation obligatoire devront être adaptées

## LE COMITÉ DES RÉGIONS

### Texte actuel du traité CE

#### ARTICLE 263

Il est institué un comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales, ci-après dénommé «Comité des régions».

Le nombre des membres du Comité des régions est fixé ainsi qu'il suit :

Belgique	12
Danemark	9
Allemagne	24
Grèce	12
Espagne	21
France	24
Irlande	9
Italie	24
Luxembourg	6
Pays-Bas	12
Autriche	12
Portugal	12
Finlande	9
Suède	12
Royaume-Uni	24

Les membres du Comité ainsi qu'un nombre égal de suppléants sont nommés, sur proposition des États membres respectifs, pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité. Leur mandat est renouvelable. Ils ne peuvent être simultanément membres du Parlement européen.

Les membres du Comité ne doivent être liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

### Projet de modification

#### ARTICLE 263

Il est institué un comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales, ci-après dénommé «Comité des régions».

**Le nombre de membres du Comité des régions prévus pour chaque Etat membre est égal au tiers du nombre des représentants au Parlement européen élus dans chaque Etat membre, augmenté, le cas échéant, jusqu'à l'unité.**

Les membres du Comité ainsi qu'un nombre égal de suppléants sont nommés, sur proposition des États membres respectifs, pour quatre ans par le Conseil statuant à **la majorité qualifiée<sup>(\*)</sup>**. Leur mandat est renouvelable. Ils ne peuvent être simultanément membres du Parlement européen.

Les membres du Comité ne doivent être liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

(\*) conséquence de la généralisation du vote à la majorité qualifiée

## ROCÉDURES DÉCISIONNELLES

### Texte actuel du traité CE

#### ARTICLE 37

1. (...)

2. (...)

Sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler.

3. (...)

4. (...)

### Projet de modification

#### ARTICLE 37

1. (...)

2. (...)

**Le Conseil, statuant selon la procédure visée à l'article 251, arrête les mesures de caractère fondamental relatives**

- a) aux organisations communes de marché,
- b) à l'application à la production et au commerce des produits agricoles des dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence,
- c) à la création d'un ou de plusieurs fonds d'orientation et de garantie,
- d) aux domaines vétérinaire et phytosanitaire, à la protection du bien-être des animaux, aux aliments pour animaux et aux semences,
- e) au développement rural dans le secteur agricole et aux actions structurelles dans le secteur de la pêche,
- f) à la qualité des produits agricoles.
- g) au régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture.

**Sont considérées comme étant de caractère fondamental les mesures qui sont d'une importance politique générale pour la conception et l'orientation de la politique agricole commune ou de la politique commune de la pêche et qui ont des incidences budgétaires importantes.**

**Les mesures visées au présent paragraphe sont arrêtées et révisées dans une perspective pluriannuelle.**

3. (...)

4. (...)

ARTICLE 67

1. Pendant une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un État membre et après consultation du Parlement européen.
2. Après cette période de cinq ans :
  - le Conseil statue sur des propositions de la Commission ; la Commission examine toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil ;
  - le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, prend une décision en vue de rendre la procédure visée à l'article 251 applicable à tous les domaines couverts par le présent titre ou à certains d'entre eux et d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice.
3. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les mesures visées à l'article 62, point 2), sous b), littera i) et iii), sont, à compter de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, arrêtées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.
4. Par dérogation au paragraphe 2, les mesures visées à l'article 62, point 2), sous b), littera ii) et iv), sont, après une période de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, arrêtées par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251.

ARTICLE 67

1. Pendant une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un État membre et après consultation du Parlement européen.
2. Après cette période de cinq ans :
  - le Conseil statue **conformément à la procédure visée à l'article 251**;
  - le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, prend une décision en vue (...) d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice.
3. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les mesures visées à l'article 62, point 2), sous b), littera i) et iii), sont, à compter de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, arrêtées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

*(paragraphe supprimé)*

ARTICLE 133

1. La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions.

2. La Commission, pour la mise en œuvre de la politique commerciale commune, soumet des propositions au Conseil.

3. Si des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires.

Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser.

Les dispositions pertinentes de l'article 300 sont applicables.

4. Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent article, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

5. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut étendre l'application des paragraphes 1 à 4 aux négociations et accords internationaux concernant les services et les droits de propriété intellectuelle dans la mesure où ils ne sont pas visés par ces paragraphes.

ARTICLE 133

1. La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux **relatifs aux échanges de marchandises et services, aux investissements et aux droits de propriété intellectuelle**, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions.

2. La Commission, pour la mise en œuvre de la politique commerciale commune, soumet des propositions au Conseil.

3. Si des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires.

Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. **La Commission informe régulièrement le Parlement européen du déroulement des négociations.**

Les dispositions pertinentes de l'article 300 sont applicables.

4. Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent article, le Conseil statue à la majorité qualifiée. **La procédure visée à l'article 251 est applicable pour l'adoption de normes de portée générale définissant les éléments essentiels de la politique commerciale commune à mettre en œuvre.**

*(paragraphe supprimé)*

ARTICLE 300

1. (...)

2. (...)

3. Le Conseil conclut les accords après consultation du Parlement européen, sauf pour les accords visés à l'article 133, paragraphe 3, y compris lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel la procédure visée à l'article 251 ou celle visée à l'article 252 est requise pour l'adoption de règles internes. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.

(...)

4. à 7. (...)

ARTICLE 300

1. (...)

2. (...)

3. Le Conseil conclut les accords après consultation du Parlement européen, (. . . .) y compris lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel la procédure visée à l'article 251 ou celle visée à l'article 252 est requise pour l'adoption de règles internes. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.

(...)

4. à 7. (...)

## COOPÉRATION RENFORCÉE

### Texte actuel des traités

#### ARTICLE 43 TUE

1. Les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le présent traité et le traité instituant la Communauté européenne, à condition que la coopération envisagée :

- a) tende à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union et à préserver et à servir ses intérêts ;
- b) respecte les principes desdits traités et le cadre institutionnel unique de l'Union ;
- c) ne soit utilisée qu'en dernier ressort, lorsque les objectifs desdits traités ne pourraient être atteints en appliquant les procédures qui y sont prévues ;
- d) concerne au moins une majorité d'Etats membres ;
- e) n'affecte ni l'acquis communautaire ni les mesures prises au titre des autres dispositions desdits traités ;
- f) n'affecte pas les compétences, les droits, les obligations et les intérêts des Etats membres qui n'y participent pas ;
- g) soit ouverte à tous les Etats membres et leur permette de se joindre à tout moment à une telle coopération, sous réserve de respecter la décision initiale ainsi que les décisions prises dans ce cadre ;
- h) respecte les critères additionnels spécifiques fixés respectivement à l'article 11 du traité instituant la Communauté européenne et à l'article 40 du présent traité, selon le domaine concerné, et soit autorisée par le Conseil, conformément aux procédures qui y sont prévues.

2. (...)

### Projet de modification

#### ARTICLE 43 TUE

1. Les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le présent traité et le traité instituant la Communauté européenne, à condition que la coopération envisagée :

- a) tende à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union et à préserver et à servir ses intérêts ;
- b) respecte les principes desdits traités et le cadre institutionnel unique de l'Union ;
- c) ne soit utilisée qu'en dernier ressort, lorsque les objectifs desdits traités ne pourraient être atteints en appliquant les procédures qui y sont prévues ;
- d) concerne au moins **un tiers des** Etats membres ;
- e) n'affecte ni l'acquis communautaire ni les mesures prises au titre des autres dispositions desdits traités ;
- f) n'affecte pas les compétences, les droits, les obligations et les intérêts des Etats membres qui n'y participent pas ;
- g) soit ouverte à tous les Etats membres et leur permette de se joindre à tout moment à une telle coopération, sous réserve de respecter la décision initiale ainsi que les décisions prises dans ce cadre ;
- h) respecte les critères additionnels spécifiques fixés respectivement à l'article 11 du traité instituant la Communauté européenne et à l'article 40 du présent traité, selon le domaine concerné, et soit autorisée par le Conseil, conformément aux procédures qui y sont prévues<sup>(\*)</sup>.

2. (...)

<sup>(\*)</sup> Il conviendra de prévoir un nouvel article autorisant l'instauration d'une coopération renforcée dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que les conditions pour sa mise en oeuvre.

ARTICLE 40 TUE

1. Les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent être autorisés, dans le respect des articles 43 et 44, à recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités, à condition que la coopération envisagée :

- a) respecte les compétences de la Communauté européenne, de même que les objectifs fixés par le présent titre ;
- b) ait pour but de permettre à l'Union de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice.

2. L'autorisation prévue au paragraphe 1 est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée à la demande des Etats membres concernés, la Commission ayant été invitée à présenter son avis. La demande est également transmise au Parlement européen.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'octroi d'une autorisation décidée à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.

(...)

3. à 5. (...)

ARTICLE 40 TUE

1. Les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent être autorisés, dans le respect des articles 43 et 44, à recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités, à condition que la coopération envisagée :

- a) respecte les compétences de la Communauté européenne, de même que les objectifs fixés par le présent titre ;
- b) ait pour but de permettre à l'Union de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice.

2. L'autorisation prévue au paragraphe 1 est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée à la demande des Etats membres concernés, la Commission ayant été invitée à présenter son avis. La demande est également transmise au Parlement européen.

*(alinéa supprimé)*

(...)

3. à 5. (...)

ARTICLE 11 CE

1. Les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent être autorisés, dans le respect des articles 43 et 44 du traité sur l'Union européenne, à recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le présent traité, à condition que la coopération envisagée :

- a) ne concerne pas des domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté ;
- b) n'affecte pas les politiques, actions ou programmes de la Communauté ;
- c) n'ait pas trait à la citoyenneté de l'Union et ne fasse pas de discrimination entre les ressortissants des États membres ;
- d) reste dans les limites des compétences conférées à la Communauté par le présent traité ; et
- e) ne constitue ni une discrimination ni une entrave aux échanges entre les États membres et ne provoque aucune distorsion des conditions de concurrence entre ceux-ci.

2. L'autorisation visée au paragraphe 1 est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, demander que le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.

(...)

3. à 5. (...)

ARTICLE 11 CE

1. Les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent être autorisés, dans le respect des articles 43 et 44 du traité sur l'Union européenne, à recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le présent traité, à condition que la coopération envisagée :

- a) ne concerne pas des domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté ;
- b) n'affecte pas les politiques, actions ou programmes de la Communauté ;
- c) n'ait pas trait à la citoyenneté de l'Union et ne fasse pas de discrimination entre les ressortissants des États membres ;
- d) reste dans les limites des compétences conférées à la Communauté par le présent traité ; et
- e) ne constitue ni une discrimination ni une entrave aux échanges entre les États membres et ne provoque aucune distorsion des conditions de concurrence entre ceux-ci.

2. L'autorisation visée au paragraphe 1 est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

*(alinéa supprimé)*

(...)

3. à 5. (...)

## Annexe 1

**Liste des dispositions qui, par exception au principe de majorité qualifiée  
resteraient à l'unanimité**

**1) Décisions du Conseil qui doivent être adoptées par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles.**

- droits complémentaires pour les citoyens européens (art. 22 CE)
- procédure électorale uniforme pour le Parlement européen (art. 190 § 4 CE)
- dispositions relatives au système des ressources propres (art. 269 CE)

**2) Décisions institutionnelles essentielles ou affectant l'équilibre institutionnel (\*)**

- adaptation des compétences de la Cour dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (art. 67 § 2 CE)
- mesures et assistance financière communautaire en cas de graves difficultés (art. 100 § 1 et partiellement § 2)
- dispositions remplaçant le protocole sur déficit excessif (art. 104 § 14)
- modification protocole statuts SEBC (art. 107 § 5 CE)
- fixation du taux de remplacement d'une monnaie nationale en Euro (art. 123 § 5 CE)
- fixation des principes et règles en matière d'attribution des compétences d'exécution (art 202 CE)
- augmentation membres Cour de justice et avocats généraux (art. 221 et 222 CE) (\*\*)
- composition du Tribunal de première instance (art. 225 §2 CE) (\*\*)
- fixation des catégories de recours au Tribunal de première instance (art. 225 §2 CE)
- modification titre III du statut Cour de justice (art. 245, al. 2 CE) (\*\*)
- approbation du règlement de procédure de la Cour et du Tribunal (art. 245, al. 3 et 225 §4 CE) (\*\*)
- régime linguistique des institutions (art. 290 CE)
- prendre les dispositions pour réaliser un objet de la Communauté sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis (art 308 CE)

---

(\*) Les décisions relatives à la modification du nombre des membres de la Commission (art. 231 § 1 CE) et au non-remplacement d'un membre de la Commission (art. 215, al. 2 CE) devront être revus dans le cadre des règles relatives à la composition de la Commission.

(\*\*) L'éventuelle application de la majorité qualifiée aux dispositions relatives à la composition de la Cour de justice (articles 221, 222 et 225 § 2 CE), à la modification du titre III du statut de la Cour et à l'approbation du règlement de procédure de la Cour et du Tribunal de première instance (articles 245 et 225 § 4 CE) sera réexaminée dans la contribution ultérieure de la Commission sur la Cour de justice.

**3) Décisions dans les domaines de la fiscalité et la sécurité sociale, non liées au bon fonctionnement du marché intérieur**

- harmonisation des législations fiscales (reformulation des art. 93 et 95 CE )
- harmonisation des législations en matière de sécurité sociale (reformulation de l'art. 137 § 3, premier tiret CE)

**4) Parallélisme entre les décisions internes et externes**

- accords sur taux Euro/monnaies étrangères (art. 111 § 1 CE)
- association des pays et territoires d'outre-mer (art. 187 CE)
- conclusion des accords qui requièrent sur le plan interne l'unanimité (art. 300 § 2 CE)
- accords d'association (art. 300 § 2 et 310 CE)

**5) Dérogations aux règles communes du traité**

- introduire des restrictions au mouvement des capitaux avec pays tiers (art 57 § 2 CE)
- dérogation à la clause de "standstill" en matière de transports (art. 72 CE)
- compatibilité d'une aide avec le marché commun (art. 88 § 2 CE)

## Annexe 2

### Conséquences de l'application du principe de la majorité qualifiée

### **Les bases juridiques pour lesquelles, dorénavant, le Conseil statuerait à la majorité qualifiée**

#### A. *mesures de nature législative (à décider selon la procédure de codécision) <sup>(\*)</sup>*

- mesures contre discrimination fondée sur le sexe, la race, etc. (art. 13 CE)
- facilitation du droit de circulation et de séjour (art.18 CE), *déjà en codécision*
- coordination des législations de sécurité sociale des travailleurs (art.42 CE), *déjà en codécision <sup>(\*\*)</sup>*
- accès aux et exercice des activités non salariées, modification de principes législatifs existants (art. 47 § 2 CE), *déjà en codécision*
- mesures pour mettre en place l'espace de liberté, de sécurité et de justice (art. 67 CE) *reformulation de l'article pour appliquer, après la période de transition de cinq ans, la procédure de codécision de façon automatique aux règles générales de nature législative dans tous les domaines du titre IV.*
- principes du régime des transports susceptible d'affecter le niveau de vie dans certains régions, exploitation des équipements (art. 71 § 2 CE)
- mesures dans le domaine de la politique sociale (art. 137 § 3 et 139 (2) CE), *sauf reformulation des dispositions relatives à la sécurité sociale*
- certaines dispositions dans la politique de l'environnement (art. 175 § 2 CE)
- fonds structurels et fonds de cohésion (art. 161 CE) et autres actions spécifiques pour la cohésion économique et sociale (art. 159, al. 3 CE)
- règlement financier (art. 279 CE)

#### B. *Autres mesures*

- extension du champ de la politique commerciale commune à tous les services, aux investissements et aux droits de propriété intellectuelle (art. 133 CE), *reformulation de l'article pour appliquer directement la majorité qualifiée à ces domaines et pour appliquer la codécision aux règles générales unilatérales de nature législative dans le domaine de la politique commerciale*
- culture (art. 151 CE), *déjà partiellement en codécision*
- politique industrielle (art. 157 CE)

---

<sup>(\*)</sup> L'article 94 CE pourra être supprimé suite à la reformulation des articles relatifs à la fiscalité, puisqu'il n'est plus utilisé que pour l'harmonisation fiscale (les deux autres exceptions à l'application de l'article 95 CE visées au paragraphe 2 de cet article, à savoir la libre circulation des personnes et les droits et intérêts des travailleurs, sont régies par d'autres dispositions du traité).

<sup>(\*\*)</sup> Cette disposition devrait être reformulée afin de couvrir non seulement tous les travailleurs migrants, mais tous les citoyens européens qui font usage de leur droit de circuler et séjourner dans l'Union.

- armes de guerre (art. 296 CE)

*C. Dispositions institutionnelles*

- droit de vote élections au Parlement européen et élections municipales (art 19 CE)
- confier à la BCE des missions spécifiques de contrôle prudentiel (art. 105 § 6 CE)
- représentation extérieure dans le cadre de l'UEM (art. 111 § 4)
- mesures nécessaires pour l'introduction de l'Euro (art. 123 § 4 CE)
- charger la Commission de fonctions en matière de politique sociale (art.144 CE)
- approbation du statut des membres du Parlement européen (art. 190 § 5 CE)
- fixation de l'ordre de la présidence du Conseil (art. 203 CE)
- nomination secrétaire général et secr. gén. adjoint du Conseil (art. 207 § 2 CE)
- nomination membres Cour des comptes (art. 247 § 3 CE)
- nomination membres Comité économique et social (art.258 CE)
- nomination membres Comité des régions (art. 263 CE)

*D. Dispositions qui nécessiteront une reformulation partielle pour distinguer ce qui relèverait de la majorité qualifiée de ce qui resterait à l'unanimité*

- harmonisation de certaines législations fiscales (reformulation des art. 93 et 95 CE )
- mesures dans le domaine de la sécurité sociale (reformulation de l'art. 137 § 3, premier tiret CE)

### Annexe 3

#### Extrapolation du système actuel de composition du Parlement européen et de la Commission, ainsi que de la pondération des voix au Conseil

Extrapolation du système actuel de composition du Parlement européen et de la Commission, ainsi que de la pondération des voix au Conseil

États membres	Population (Ms habitants)	Population (pourcentage)	Sièges PE	Voix Conseil	Commission
Belgique	10,213	1,87%	25	5	1
Danemark	5,313	0,97%	16	3	1
Allemagne	82,038	15,04%	99	10	2
Grèce	10,533	1,93%	25	5	1
Espagne	39,394	7,22%	64	8	2
France	58,966	10,81%	87	10	2
Irlande	3,744	0,69%	15	3	1
Italie	57,612	10,56%	87	10	2
Luxembourg	0,429	0,08%	6	2	1
Pays-Bas	15,760	2,89%	31	5	1
Autriche	8,082	1,48%	21	4	1
Portugal	9,980	1,83%	25	5	1
Finlande	5,160	0,95%	16	3	1
Suède	8,854	1,62%	22	4	1
Royaume-Uni	59,247	10,86%	87	10	2
<b>TOTAL</b>	<b>375,325</b>		<b>626</b>	<b>87</b>	<b>20</b>
Bulgarie	8,230	1,51%	21	4	1
Chypre	0,752	0,14%	6	2	1
Estonie	1,446	0,27%	7	3	1
Hongrie	10,092	1,85%	25	5	1
Lettonie	2,439	0,45%	10	3	1
Lituanie	3,701	0,68%	15	3	1
Malte	0,377	0,07%	6	2	1
Pologne	38,667	7,09%	64	8	2
République tchèque	10,290	1,89%	25	5	1
Roumanie	22,489	4,12%	44	6	1
Slovaquie	5,393	0,99%	16	3	1
Slovénie	1,978	0,36%	9	3	1
Turquie	64,385	11,80%	89	10	2
<b>TOTAL</b>	<b>545,564</b>	<b>100 %</b>	<b>963</b>	<b>144</b>	<b>35</b>

**Note statistique** :Données : Eurostat 1999 sauf Malte (donnée 1998) et Turquie (source nationale – FMI).Estimé : Allemagne, Royaume-Uni et Turquie. Provisoire : France et Irlande

**Avertissement :**

1. Ce tableau est présenté uniquement à des fins illustratives et n'engage pas la Commission
2. Pour sa bonne compréhension, il faut tenir compte du fait que les chiffres actuels de population des Etats membres sont différents de ce qu'ils étaient au moment où les décisions sur le nombre de sièges au Parlement européen et le nombre de voix au Conseil ont été prises.