

Rapport de la Commission institutionnelle du PE sur le processus décisionnel au sein du Conseil dans une Europe élargie (28 janvier 1999)

Légende: Le 28 janvier 1999, Jean-Louis Bourlanges dépose au Parlement européen, au nom de la commission institutionnelle dont il est le rapporteur, un rapport sur le processus décisionnel au sein du Conseil dans une Europe élargie. Face à l'extension des compétences monétaires et politiques de l'Union et à la perspective du prochain élargissement, le rapport s'interroge sur la nature de "la fonction Conseil" et sur la réforme des structures et des procédures permettant à cette fonction de s'exercer.

Source: Rapport de la commission institutionnelle sur le processus décisionnel au sein du Conseil dans une Europe élargie. Rapporteur: Jean-Louis Bourlanges, A4-0049/99, PE 229.066/déf. [s.l.]: Parlement européen, 28.01.1999, 41 p.

Copyright: (c) Parlement européen

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_institutionnelle_du_pe_sur_le_processus_decisionnel_au_sein_du_conseil_dans_une_europe_elargie_28_janvier_1999-fr-fcf7b5aa-fb2b-4898-887a-6d45d5aeaea5.html

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

28 janvier 1999

A4-0049/99

RAPPORT

sur le processus décisionnel au sein du Conseil dans une Europe élargie

Commission institutionnelle

Rapporteur: Jean-Louis Bourlanges

PE 229.066/déf.

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
Page réglementaire	3
A. PROPOSITION DE RÉOLUTION	4
B. EXPOSÉ DES MOTIFS	13
Opinion minoritaire	22

PAGE REGLEMENTAIRE

Suite à la demande de la Conférence des Présidents des commissions, le Président du Parlement a annoncé au cours de la séance du 19 juin 1998 que la commission institutionnelle était autorisée à présenter un rapport sur le processus décisionnel au sein du Conseil dans une Europe élargie.

Au cours de sa réunion du 25 mai 1998, la commission institutionnelle avait nommé M. Bourlanges rapporteur.

Au cours de ses réunions des 23 novembre 1998, 1er décembre 1998, 4 janvier 1999 et 20 janvier 1999, elle a examiné le projet de rapport.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté la proposition de résolution par 15 voix pour, 4 contre et 3 abstentions.

Ettaient présents au moment du vote les députés de Giovanni, président; Bourlanges, vice-président et rapporteur; Corbett, vice-président, Berthu, vice-président; Barton, Bonde, Cederschiöld (suppléant M. Perry), Delcroix, Dell'Alba (suppléant M. Saint-Pierre), Frischenschlager, Gutiérrez Díaz (suppléant M. Sjöstedt), Izquierdo Rojo, Lambraki (suppléant M. Moran conformément à l'article 138, paragraphe 2, du règlement), Löow (suppléant M. Manzella), Lulling (suppléant M. Brok conformément à l'article 138, paragraphe 2, du règlement), Maij-Weggen, Méndez de Vigo, Schäfer, Salafranca, Spaak, Spiers, Tsatsos.

Le rapport a été déposé le 28 janvier 1999.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

A.
PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution sur le processus décisionnel au sein du Conseil dans une Europe élargie

Le Parlement européen.

- vu l'article 148 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission institutionnelle (A4-0049/99),
- A. considérant qu'il est du devoir du Parlement européen de procéder à une analyse critique et propositionnelle du fonctionnement des grandes institutions de l'Union, analyse et propositions qui supposent la prise en compte de l'ensemble des dispositions juridiques et réglementaires, des procédures décisionnelles, formelles ou informelles, ainsi que des pratiques administratives ou politiques qui, au-delà des dispositions des traités, régissent une institution et en conditionnent l'efficacité ;
- B. considérant le rôle central du Conseil européen et du Conseil de ministres dans le système de décision de l'Union et la paralysie grandissante de ce système ;
- C. considérant que, compte tenu de l'extension des compétences monétaires et politiques de l'Union et de la perspective du prochain élargissement et avant toute nouvelle adhésion, il est indispensable de procéder à un examen d'ensemble de la fonction Conseil au sein de l'Union européenne et de mener à bien, tant par la modification du Traité que par des aménagements politiques et administratifs substantiels :
- une réorganisation en profondeur des structures et des rôles confiés aux différents organismes politiques et administratifs participant de la fonction Conseil, - Conseil européen, Conseil des ministres, Coreper et comités spécialisés - en vue d'assurer l'unité et la cohérence de celle-ci ;
 - une rationalisation et un renforcement des procédures visant à donner au Conseil une efficacité et une transparence satisfaisantes et à diminuer le poids de la bureaucratie;
- D. considérant qu'un progrès vers une démocratisation accrue suppose la mise en œuvre de principes reconnaissables par les citoyens européens: principe de la majorité, responsabilité politique des autorités, contrôle des institutions parlementaires, transparence des procédures de décision ;
- E. considérant comme souhaitable l'évolution de l'Union vers un modèle général fondé sur sa double nature d'union entre Etats membres et d'union entre les peuples, dans laquelle la Commission évoluera en un véritable exécutif européen, le Parlement européen représentant la population et le Conseil représentant les Etats afin de promouvoir une Union capable d'agir comme un ensemble intégré, uni et cohérent et par-là même, plus fort sur la scène internationale ;

PE 229.066/déf.

- F. considérant que lors de la préparation d'une révision des Traités, un dialogue interinstitutionnel et démocratique est nécessaire entre les institutions, conformément à la résolution du 19 novembre 1997¹ ;

I. LA FONCTION CONSEIL

1. appelle, dans un double souci de transparence et de rationalisation, à une révision de l'article 145 déterminant les attributions du Conseil des ministres de l'Union européenne, afin de mieux distinguer les deux grandes catégories de fonction qu'il assume en fait :
 - la fonction législative et budgétaire qu'il exerce, à l'initiative de la Commission, conjointement avec le Parlement européen ;
 - son rôle de coordination de la position des gouvernements nationaux dans les domaines de leur compétence ;
2. s'inquiète à cet égard de la tendance actuelle à faire du Conseil, dans certains secteurs de compétence et notamment ceux du deuxième pilier, une institution assurant, au delà de la fonction décisionnelle, des fonctions d'initiative et d'exécution auxquelles il n'est guère adapté, tendance qui perturbe la répartition logique des rôles entre la Commission et le Conseil ;

II. STRUCTURES

Le Conseil européen

3. souligne le rôle central et irremplaçable d'orientation générale et d'impulsion politique de l'Union européenne que joue et doit continuer de jouer le Conseil européen des chefs d'Etat ou de gouvernement ;
4. estime que, pour éviter les risques de dérive et pour mieux exercer son rôle d'impulsion et d'orientation dans une Union européenne en constant élargissement, le Conseil européen doit se doter de règles de fonctionnement précises visant en particulier à :
 - éviter des réunions trop fréquentes qui risqueraient d'ôter à ses conclusions le caractère de rareté et de solennité nécessaire à leur autorité et limiter le nombre de réunions informelles qui ne débouchent pas sur l'adoption de conclusions ;
 - assurer à chaque Conseil européen une durée suffisante afin de permettre des échanges approfondis entre les membres du Conseil européen et favoriser entre eux la conclusion d'accords de fond ;

¹ A4-0347/97, JO C 371 du 8.12.97, p. 99 à 104

- maintenir, malgré l'accroissement du nombre des participants lié aux élargissements, la dimension interactive des échanges entre les membres du Conseil européen, en recourant couramment, ce qui implique une modification de l'article D du Traité, aux réunions du Conseil européen limitées aux seuls chefs d'Etat ou de gouvernement ainsi qu'au président de la Commission, et en proscrivant les tours de table à caractère général ;
 - veiller à ce que le Conseil européen soit alimenté en analyses, études et propositions de qualité, émanant pour l'essentiel de la Commission, ce qui suppose une préparation adéquate des Conseils européens reposant sur un haut niveau de coopération entre la Présidence, le Conseil affaires générales et la Commission ;
 - proscrire, dans la préparation des Conseils européens, tout court-circuit du Conseil affaires générales par un réseau de conseillers particuliers, le « topnet », dont la mise en place ne pourrait que perturber le jeu normal des institutions ;
 - exclure, contrairement à l'usage actuel, des conclusions adoptées par le Conseil européen tout ce qui n'a pas fait l'objet de délibérations effectives de celui-ci, et qui ne manquerait pas d'altérer, en le diluant, la portée du message politique adressé par le Conseil européen aux peuples et aux institutions de l'Union ;
5. relève que, dès lors qu'ils exercent en revanche un pouvoir décisionnel prévu par le Traité, les chefs d'Etat ou de gouvernement devraient systématiquement se réunir non en Conseil européen mais en Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, ce qui implique:
- en termes de structures, que le président de la Commission n'en soit pas membre et que les ministres assistant les chefs d'Etat ou de gouvernement relèvent de la formation spécialisée du Conseil compétente pour les questions figurant à l'ordre du jour ;
 - en termes de procédure, que le Conseil réuni à ce niveau se dote de règles imitées de celles du Conseil, en particulier pour ce qui concerne les ordres du jour, l'initiative des propositions mises en délibération et la prise de décision ;

Le Conseil

6. constate à cet égard le déphasage croissant du Conseil affaires générales et les effets très négatifs de ce déphasage, ce Conseil étant par excellence chargé d'assurer l'unité d'action et la cohérence d'ensemble du Conseil des ministres ;
7. affirme que la restauration de la cohérence du Conseil des ministres passe à la fois par la réhabilitation et la transformation du Conseil affaires générales ;
- a. la réhabilitation exige que les attributions du C.A.G. soient clairement réaffirmées et renforcées, ce qui suppose en particulier qu'il lui revienne plutôt qu'à la Présidence

mais sur proposition de celle-ci et après consultation de la Commission, de prendre les décisions concernant :

- l'établissement du programme du travail du Conseil ;
- le calendrier des réunions des Conseils spécialisés, ce qui devrait permettre de mettre fin à la quasi-automaticité des réunions semestrielles de l'ensemble de ceux-ci, seule manière pratique de réduire en fait le nombre jugé inutilement élevé des formations spécialisées du Conseil ;
- la répartition des dossiers entre lui-même et les différentes formations du Conseil, ce qui revient à lui donner la maîtrise de sa propre compétence et à lui permettre de garder la haute main sur les dossiers à caractère transversal
- la préparation des Conseils européens ;

b. la transformation suppose une modification dans la composition du Conseil:

- le Conseil affaires générales devrait être constitué des personnalités gouvernementales les plus impliquées, sous l'autorité de leur chef de gouvernement, dans la coordination des politiques nationales, et non plus, par principe, des ministres des affaires étrangères ;
- le Conseil affaires générales devrait donc être totalement distinct, dans ses réunions mais aussi dans sa composition, du Conseil affaires étrangères;
- la distinction des deux Conseils devrait faciliter la présence effective des ministres aux réunions, dans toute leur durée, du CAG;

8. relève que l'efficacité accrue du Conseil affaires générales et, plus généralement, le renforcement de la cohérence du Conseil passent en priorité par l'amélioration nécessaire de la coordination interministérielle au sein des différents gouvernements des États membres;

La Présidence

9. observe que les conditions dans lesquelles se dérouleront à l'avenir les présidences, en particulier l'allongement du cycle de rotation, l'accession à la présidence d'États faiblement peuplés et l'hétérogénéité accrue des États assumant la fonction, affecteront la nature des responsabilités incombant à la présidence;

10. prévoit qu'en conséquence la Présidence devra se concentrer sur ses tâches de conciliation et abandonner les tâches d'entraînement de l'Union et de conduite de la politique extérieure au président de la Commission et au Haut Représentant P.E.S.C., ce qui exigera la nomination à ces deux postes de personnalités fortes et dotées d'un profil politique affirmé ;

11. est d'avis que les modifications ordinairement suggérées pour la présidence - allongement de la durée des présidences, partage des responsabilités de celles-ci entre plusieurs États, rupture de l'égalité dans les rotations - présentent en fait plus d'inconvénients que le maintien du statu quo, mais qu'il serait sage de ne pas confier la présidence de l'Union à un État qui en serait membre depuis moins de trois ans ;

12. estime toutefois que le nombre de ministres présidant les formations spécialisées du Conseil devrait être sensiblement réduit, le même ministre présidant plusieurs conseils, afin de faciliter la coordination au sein de la Présidence et de réduire les risques d'incohérence entre les différents Conseils;

Haut Représentant PESC

13. renouvelle ses critiques à l'égard des dispositions du traité d'Amsterdam créant, au sein du Conseil et non de la Commission, une fonction de Haut Représentant PESC, la localisation de cette fonction étant contraire:
 - à une répartition optimale des responsabilités entre le Conseil et la Commission;
 - à la cohérence nécessaire de l'action internationale de l'Union qui affecte simultanément les trois piliers;
14. demande que le prochain traité mette un terme à cette anomalie et permette l'intégration du Haut Représentant au sein du collège des commissaires;

Les Comités

15. juge indispensable de rendre au Coreper les moyens d'assumer pleinement sa fonction de coordination administrative des travaux du Conseil ;
16. estime que le ralentissement de l'activité législative du Conseil au cours des dernières années, combiné avec une maîtrise accrue de l'ordre du jour, devrait permettre au Coreper d'assumer lui-même une partie des fonctions administratives dévolues par les Traités aux grands comités spécialisés, sans qu'il soit nécessaire pour autant de créer un Coreper III qui risquerait de nuire à la cohérence interne de l'organisme ;
17. pense à ce sujet que la répartition des tâches entre le COREPER I et le COREPER II est quelque peu déséquilibrée et que le COREPER II devrait voir ses responsabilités s'accroître considérablement dans les domaines de l'action internationale, des affaires judiciaires et policières, dans la mesure où ces différents aspects de l'action de l'Union relèvent de piliers distincts tout en étant fondamentalement interdépendants ;
18. déplore que certains comités spécialisés, et notamment le comité politique, aient pris l'habitude de présenter leurs propositions au Conseil sans les soumettre préalablement au COREPER, contrairement à l'article 151 TCE, dont le respect est pourtant nécessaire à un fonctionnement cohérent de l'institution;
19. reconnaît qu'en raison de la spécificité des questions traitées, le comité spécial agricole et le comité monétaire ne sauraient sans inconvénient majeur disparaître et voir leurs fonctions assumées directement par le COREPER ;
20. soutient toutefois qu'il n'en va différemment du comité politique et du comité K 4, qui, ne disposant en effet ni d'une culture communautaire suffisante pour alimenter le Conseil en propositions vraiment communes ni de l'autorité politique nécessaire pour passer de vrais

PE 229.066/déf.

accords intergouvernementaux, devraient voir leurs responsabilités assumées par le Coreper II ; note au surplus que cette réorganisation aurait l'avantage, non seulement de restaurer l'autorité du COREPER II, mais aussi de favoriser une plus grande cohérence entre les actions conduites au titre du deuxième et du troisième pilier, actions de plus en plus connexes ;

21. s'inquiète du projet de création, à l'intérieur du premier pilier, d'un organe symétrique du comité K4 et compétent pour les questions que le traité d'Amsterdam a transférées du troisième au premier pilier, la constitution d'un tel organe ayant pour effet de revenir en partie sur la communautarisation des politiques transférées et d'introduire dans le premier pilier des méthodes de travail inappropriées ;

III. PROCÉDURES

Initiative

22. demande que, pour toutes les décisions soumises au Conseil ou au Conseil européen, le traité prévoie explicitement un pouvoir d'initiative qui ne saurait appartenir au Conseil lui-même et qui devrait, sauf dans les cas où il est partagé avec les Etats membres, relever de la Commission ;
23. souligne en particulier que l'exercice des pouvoirs de nomination aux fonctions les plus hautes de l'Union européenne - présidence de la Commission ou présidence de la Banque centrale européenne, par exemple - suppose, si l'on veut éviter le renouvellement des errements passés, que soient clairement précisées les conditions de présentation, de recevabilité, d'examen contradictoire et d'arbitrage à la majorité qualifiée des candidatures ;
24. regrette la faiblesse et le caractère limité des initiatives de politique étrangère et de sécurité commune prises depuis la mise en oeuvre du Traité de Maastricht et souligne à cet égard les effets négatifs de l'absence de toute instance véritablement commune, spécifiquement chargée de faire des propositions d'action au Conseil européen et au Conseil dans ce domaine ;
25. condamne, comme contraire à l'esprit du traité, la réduction de la cellule de programmation et d'alerte rapide à une simple juxtaposition de fonctionnaires nationaux, sur la base d'un agent par Etat membre, contrainte de fonctionner comme un groupe de travail supplémentaire du Conseil ;
26. formule le souhait que le Haut Représentant de la P.E.S.C. puisse être rapidement nommé et soit en mesure de contribuer à la relance de l'action internationale de l'Union, ce qui suppose :
 - que le Haut Représentant ait un profil politique et non pas administratif ;
 - qu'il s'impose comme le patron de ce qui serait une véritable cellule de programmation et d'alerte rapide conforme à l'ambition du Traité, c'est-à-dire constituant une administration véritablement commune ;

PE 229.066/déf.

- qu'il établisse avec la Commission des relations de coopération confiantes et fructueuses, dans la perspective de son intégration en son sein ;
- aussi longtemps qu'il n'est pas intégré à la Commission, qu'il rende compte de son action devant le Parlement européen ;

Extension de la majorité qualifiée

27. déplore que le Traité d'Amsterdam ait créé ou maintenu de nombreux cas de décisions du Conseil, du Conseil européen ou des gouvernements des Etats membres, requérant l'unanimité et souligne que dans une Union européenne destinée à compter rapidement plus de vingt membres, l'unanimité est fondamentalement inappropriée à une prise de décision efficace et aboutit à entraver le bon fonctionnement général de l'Union quand la décision concernée présente un caractère transversal, par exemple une nomination, et à vider indirectement de toute réalité une compétence communautaire établie par le Traité quand la décision présente un caractère sectoriel ;
28. soutient en conséquence que le futur Traité devrait, sous réserve des précisions ci-après, consacrer un principe général de vote à la majorité qualifiée, applicable à l'ensemble des décisions, quelle qu'en soit la nature, prises par le Conseil, à l'exclusion des décisions de révision ou d'adhésion prévues aux articles N et O (TUE), ainsi que des décisions de nature constitutionnelle prévues aux articles 138 et 235 (TCE) ;
29. considère en revanche que le Conseil européen des chefs d'Etat ou de gouvernement doit pouvoir continuer, dans l'exercice de ses fonctions d'orientation et d'impulsion prévues à l'article D, à disposer d'un mode de fonctionnement sui generis dans la mesure où il se contente d'adopter des conclusions sur proposition de la Présidence, et ne prend pas à proprement parler de décisions ;
30. affirme *a contrario* que les chefs d'Etat ou de gouvernement devraient comme ils l'ont fait lors du Conseil européen de Milan, recourir à la règle de la majorité qualifiée en usage au Conseil des ministres dès lors que leur réunion prend la forme d'une réunion du Conseil au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement ou que le Conseil européen prend une décision explicitement prévue par le Traité : pouvoirs de nomination, décisions relatives à l'U.E.M., convocation d'une Conférence intergouvernementale et « stratégies » communes dans le domaine de la P.E.S.C. ;
31. la procédure dite d'abstention positive ne représentant qu'une avancée limitée puisqu'elle laisse intacte la possibilité offerte à tout Etat de s'opposer à l'adoption d'une stratégie, d'une action ou d'une position commune, est d'avis, dans le domaine de la PESC, qu'il conviendrait d'examiner dans quelle mesure il serait possible de substituer la majorité qualifiée à l'unanimité en assortissant cette substitution d'une clause de non-implication éventuelle des Etats membres minoritaires, afin de garantir que l'engagement de ses forces armées ne puisse être imposé à un Etat membre les dépenses occasionnées par la décision n'en étant pas moins supportées par le budget communautaire ;
32. se prononce, dans l'attente d'une modification plus substantielle, en faveur une interprétation plus stricte des dispositions de l'article 201 TCE relatif aux ressources propres

PE 229.066/déf.

afin de limiter l'exigence de signature et de ratification unanimes à la nature, à l'assiette et aux modalités de recouvrement de ces ressources ;

33. propose qu'en revanche la détermination du plafond des ressources mobilisables relève d'une procédure plus simple prévoyant par exemple, la codécision et l'adoption de la décision à la majorité qualifiée du Conseil sous la réserve que les Etats composant cette majorité aient, sur la moyenne des trois exercices précédents, acquitté 70 % des contributions T.V.A. et P.N.B. au budget communautaire ;

Pondération des voix

34. estime que le traité pourrait substituer à terme au système actuel de pondération un régime de double majorité simple (50 % des Etats et 50 % de la population) ;
35. entre temps, rappelle son attachement à un système de pondération des voix combinant la prise en compte de la diversité démographique des Etats avec la surreprésentation relative des Etats faiblement et moyennement peuplés ;
36. estime que toute modification du nombre des voix attribuées aux Etats doit avoir pour effet non de bouleverser mais de maintenir les équilibres actuels ;
37. regrette que le Traité d'Amsterdam ne contienne aucune disposition relative à l'aménagement de la pondération des voix et que le protocole relatif à la réforme des institutions annexé au Traité ne propose que des solutions imprécises ou inappropriées ;
38. s'étonne à ce sujet de l'intérêt qui paraît s'attacher à l'idée d'introduire sans modification du régime actuel de pondération, une disposition visant à prévenir la constitution au Conseil d'une majorité rassemblant des Etats qui ne représenteraient qu'une minorité de la population communautaire, alors que l'hypothèse d'une telle majorité est non seulement politiquement irréaliste mais tout simplement arithmétiquement impossible dans le cadre d'une Union européenne de moins de trente deux membres ;
39. se prononce, dans la perspective des futurs traités d'adhésion, en faveur d'un aménagement limité du système de pondération, aménagement exclusivement destiné à :
 - a. éviter un tassement excessif des écarts de voix entre Etats moyennement, faiblement ou très faiblement peuplés ;
 - b. stabiliser les équilibres actuels par l'attribution de points supplémentaires aux Etats qui se retrouveraient en déficit excessif de pondération sous l'effet des élargissements ;
40. estime que l'essentiel consiste, pour les Etats membres, à se mettre d'accord sur un mode d'évaluation objectif des équilibres à préserver et propose à ce sujet l'établissement d'un ratio fixe entre deux pourcentages évolutifs : le pourcentage de voix au Conseil détenues par les Etats les plus peuplés et le pourcentage de la population totale de l'Union européenne représenté par ces mêmes Etats; l'attribution de points supplémentaires aux Etats déficitaires

PE 229.066/déf.

serait déterminée par la dégradation du ratio et n'aurait d'autre objet que de le rétablir à son niveau antérieur ;

Transparence

41. réaffirme que l'exigence démocratique de transparence des travaux du Conseil implique, pour toutes les décisions de fond prises par celui-ci, qu'elles présentent un caractère législatif, budgétaire ou exécutif, la publicité du vote émis et celle des délibérations et des explications de vote y afférentes, à l'exception des décisions prises dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune si leur publication en contrariait la mise en oeuvre efficace ;
42. invite en conséquence le Conseil à réviser son règlement intérieur en vue d'en éliminer les exceptions au principe de publicité figurant au paragraphe 5 de l'article 7 ;

Exécution

43. réaffirme qu'à ses yeux il ne devrait pas appartenir au Conseil et à ses comités mais à la Commission d'une part et aux Etats membres de l'autre d'assurer l'exécution des décisions législatives et budgétaires; rappelle à cet égard les termes de sa résolution relative à la comitologie et souligne en particulier la nécessaire symétrie des droits du Parlement et du Conseil dans le contrôle des mesures d'application des actes législatifs ;
44. demande instamment aux Etats de bâtir une filière efficace d'exécution des décisions P.E.S.C., ce qui implique :
 - la restructuration et l'unification des responsabilités en matière d'action internationale au sein de la Commission ;
 - une montée en puissance de la cellule de programmation et d'alerte dans la coordination des mesures d'exécution des décisions P.E.S.C. et sa mise en synergie avec les services internationaux de la Commission ;
 - l'affirmation politique du Haut Représentant, lequel devrait, en fin de compte, devenir membre de la Commission des Communautés européennes ;
45. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et parlements des États Membres et des États candidats à l'adhésion.

B. EXPOSÉ DES MOTIFS

INTRODUCTION

Les questions relatives à la composition, à l'articulation et au mode de fonctionnement des différents organes ou institutions - Conseil européen, Conseil des ministres, Coreper, comités spécialisés - concourant à la représentation et à l'action des Etats membres au sein du système institutionnel de l'Union n'ont fait au cours des dernières années l'objet d'aucun véritable examen d'ensemble. Or la cohérence et l'efficacité de ces organes ont été progressivement mises à mal sous l'effet des évolutions fondamentales suivantes :

1. la pression du nombre liée à la mise en œuvre d'un processus désormais continu d'élargissement qui, affecte à la fois la qualité des délibérations et la capacité de décision des organismes concernés, et accentue leur inadaptation à l'exercice de fonctions exécutives ;
2. l'accroissement des compétences et la diversification corollaire des tâches du Conseil qui, en favorisant le développement de filières de décisions spécialisées et autonomes, menacent la cohérence globale de l'action ;
3. la développement de cercles de solidarité à géométrie variable - Schengen, Union monétaire, Défense et Sécurité - qui secrètent des instances et des procédures décisionnelles n'engageant qu'une partie des membres de l'Union.

Les Etats membres ont réagi à ces nouveaux défis avec un empirisme institutionnel excessif, empirisme qui les a conduits, au fil des traités et des arrangements interinstitutionnels successifs, à s'engager dans un processus de désinstitutionnalisation rampante de l'Union caractérisée par :

- une mise en accusation, y compris par les plus hautes autorités de l'Union, des instances et des circuits décisionnels communautaires ;
- une confusion croissante des rôles entre les différents organes aboutissant, par exemple, à conférer au Conseil européen des responsabilités relevant du Conseil des ministres, au Conseil des ministres des fonctions relevant de la Commission, et, aux comités spécialisés - comité politique ou comité K.4 -, des tâches qui auraient dû revenir au COREPER ;
- le dédoublement insidieux des institutions et des procédures prévues par les Traités par des réseaux et des réunions informels, mettant en cause à la fois l'efficacité pratique, la sécurité juridique et le contrôle démocratique du système ;

Afin de rendre à l'Union européenne sa cohérence, son efficacité et sa lisibilité démocratique, il convient de s'interroger à la fois sur la nature de "la fonction Conseil" et sur la réforme des structures et des procédures permettant à cette fonction de s'exercer :

I. LA FONCTION CONSEIL

Si l'article D du Traité détermine de façon relativement claire les rôles d'orientation et d'impulsion du Conseil européen, l'article 145 énumère de façon tout à la fois elliptique et peu cohérente les attributions du Conseil et ne permet pas aux citoyens de saisir la nature et le rôle véritables d'une institution qui a, en fait, pour objet :

- de concourir avec le Parlement européen et à l'initiative de la Commission, à l'exercice de la fonction législative et budgétaire de l'Union européenne, le partage des rôles entre les deux institutions tendant au fur et à mesure du développement de l'Union à devenir de plus en plus équilibré ;
- de concourir avec la Commission et les Etats membres à l'exercice de la fonction gouvernementale de l'Union européenne.

Celle-ci se décompose en trois éléments qu'il convient de bien distinguer si l'on veut aboutir à une distribution rationnelle des tâches entre les trois catégories d'acteurs concernés:

- l'initiative qui, pour que soient garanties l'unité de conception ainsi que la cohérence technique et politique des propositions, ne peut être confiée qu'à une institution fonctionnant sur la base d'une répartition fonctionnelle des tâches entre ses membres et assurant à chacun d'entre eux la responsabilité d'un secteur déterminé de compétence;
- la décision qui doit être confiée à un organe disposant d'une légitimité forte sur l'ensemble du territoire de l'Union et de procédures décisionnelles adaptées ;
- l'exécution qui doit être confiée à un ou plusieurs organismes disposant des relais administratifs nécessaires.

S'il apparaît sur la base de cette analyse, que le Conseil a vocation, en l'état présent des équilibres politiques et institutionnels de l'Union et pour peu que ses règles de fonctionnement soient adaptées, à assumer l'essentiel de la fonction décisionnelle gouvernementale de l'Union, il ne saurait en revanche, sans exposer celle-ci à de graves dysfonctionnements, prétendre se substituer à la Commission et aux Etats membres dans l'exercice des pouvoirs d'initiative et d'exécution.

II. STRUCTURES

Le Conseil européen

Le Conseil européen des chefs d'Etat ou de gouvernement exerce deux types de fonctions bien différentes et qui n'ont pas été jusqu'à présent distinguées avec une clarté suffisante:

- une fonction générale "d'impulsion" et "d'orientation" de l'Union européenne qui, prenant la forme non de décisions au sens propre du terme mais de "conclusions" adoptées d'un commun accord, s'accommode d'un mode de fonctionnement original fondé sur la recherche du consensus dans le cadre d'un processus délibératif à la fois juridiquement informel et culturellement très ritualisé ;

- une fonction décisionnelle spécifique, appliquée, en droit ou en fait, à d'importantes décisions de procédures, telles que la convocation des Conférences intergouvernementales, à la nomination à certaines fonctions de l'Union, à la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire ou encore à l'adoption, dans le cadre du futur Traité d'Amsterdam, des "stratégies communes" de politique étrangère, l'exercice de cette fonction transformant le Conseil européen en une sorte de Conseil se réunissant au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement. Il paraît clair que pour l'exercice de ce type de compétences, le Conseil européen ne peut fonctionner de façon satisfaisante qu'à la condition de voir ses décisions soumises à des règles de procédure et de majorité analogues à celles qui sont en usage au Conseil.

On observe toutefois que l'équilibre des rôles et la répartition des tâches entre le Conseil européen et le Conseil se trouvent progressivement remis en cause sous l'effet d'un double phénomène de banalisation et de désinstitutionnalisation du Conseil européen, que celui-ci, en multipliant ses réunions, en particulier celles qui présentent un caractère informel, en en confiant la préparation effective à un réseau de conseillers particuliers qui tend à court-circuiter la formation compétente du Conseil et en se saisissant de plus en plus systématiquement de questions qui sont de la compétence de ce dernier, se transforme en voiture balai de l'Union européenne et en vient à parasiter le jeu normal des institutions communautaires sans disposer pour autant des moyens de procédure et des règles de décision lui permettant de jouer le rôle qu'il s'attribue avec l'efficacité requise.

Le Conseil

Il est difficile de ne pas voir dans cette montée en puissance confuse et désordonnée du Conseil européen la conséquence directe de l'incapacité du Conseil affaires générales à assumer pleinement sa fonction de coordination au sein d'un Conseil des ministres de plus en plus éclaté entre ses formations spécialisées, qualifiées par certains de "corporatismes sectoriels". Le développement des politiques nouvelles, notamment en matière d'Union économique et monétaire et de politique étrangère et sécurité commune, l'imbrication de plus en plus étroite des politiques européennes et nationales, la multiplication des Conseils spécialisés et la montée en puissance du Conseil Ecofin exercent en effet sur le Conseil des pressions centrifuges qui mettent en cause la cohérence de son action et doivent être combattues avec la vigueur nécessaire:

Les réformes doivent porter à la fois sur la composition et sur les attributions du Conseil affaires générales. S'agissant de la composition, il conviendrait que les membres du Conseil affaires générales cessent d'être, par principe, les ministres des affaires étrangères et soient en revanche les personnalités les plus impliquées, sous l'autorité des chefs de gouvernement, dans la fonction de coordination des politiques nationales de leurs Etats respectifs. Dans l'hypothèse où il n'en serait pas ainsi, il y a fort à parier que la fonction de coordination transversale tendra progressivement à être exercée par le conseil Ecofin, ce qui ne sera pas sans comporter de sérieux effets pervers.

S'agissant des attributions, le Conseil affaires générales ne retrouvera son rôle de première formation du Conseil qu'à la condition de se voir reconnaître certaines compétences procédurales exercées aujourd'hui par la présidence: adoption du programme de travail de l'Union, détermination du nombre et fixation du calendrier des réunions des autres formations du Conseil, distribution des

dossiers entre les différents Conseils. C'est en donnant au Conseil affaires générales la compétence de la compétence au sein du Conseil qu'il pourra à la fois conserver la maîtrise des dossiers transversaux et rationaliser les travaux du conseil en mettant fin à l'habitude abusive de la réunion semestrielle automatique de tous les conseils.

La Présidence

La nature des responsabilités susceptibles d'être confiées à la présidence de l'Union européenne et les conditions de fonctionnement de celle-ci seront progressivement affectées par les élargissements ultérieurs de l'Union, ce qui rend donc indispensable une réflexion de fond sur l'avenir de l'institution.

Les réformes ordinairement suggérées pour la présidence de l'Union européenne paraissent toutefois inopportunes, qu'il s'agisse:

- de l'allongement de la durée des présidences qui étendrait démesurément le cycle des rotations et chargerait de responsabilités administratives trop lourdes un certain nombre d'Etats ;
- du partage de la présidence entre plusieurs Etats, qui mettrait en cause l'unité de la présidence et sa capacité à négocier des accords globaux ;
- de la rupture de l'égalité dans les rotations, ce qui porterait atteinte à un principe fondamental de l'Union européenne.

C'est en vérité une réflexion sur les tâches qui continueront de pouvoir être assurées par les présidences de demain qu'il convient de mener à bien: présidence des sessions du Conseil européen, des Conseils et des multiples comités et organismes réunis sous l'égide de ce dernier, élaboration et négociation de certains compromis politiques, hébergement des conseils européens. Il est en revanche vraisemblable que l'alimentation en propositions du Conseil européen et du Conseil, la préparation technique des formules de compromis, la représentation effective de l'Union à l'extérieur ne peuvent être assumées que par un organe ou une personne véritablement représentatifs de l'intérêt commun, assuré d'une certaine permanence et disposant des moyens administratifs appropriés.

Il faudra donc à l'avenir mieux articuler les responsabilités respectives de la présidence, de la Commission et de son président et enfin du Haut représentant pour la politique étrangère et sécurité commune. Une telle réarticulation suppose que la Commission retrouve, par des réformes appropriées, une cohérence et une autorité aujourd'hui quelque peu mises à mal par les élargissements successifs et des cloisonnements sectoriels abusifs. Elle suppose également que le président de la Commission et le Haut représentant pour la politique étrangère et sécurité commune soient des personnalités fortes et dotées d'un profil politique affirmé.

Le Haut Représentant PESC

A terme rapproché, on verra toutefois les conséquences négatives de la dichotomie introduite par le traité d'Amsterdam, dans la ligne de l'institution des piliers décidée à Maastricht, entre la filière communautaire et la filière de la politique étrangère et sécurité commune, et par conséquent entre

le président de la Commission et le Haut représentant pour la politique étrangère et sécurité commune. La cohérence du système exige assurément que le Haut représentant "entre au port", c'est-à-dire à la Commission, soit en qualité de président de celle-ci soit en qualité de vice-président en charge de la coordination de l'action internationale et soumis à un régime particulier de nomination et de responsabilité devant le Conseil européen.

Les Comités

La multiplication des comités spécialisés institués par le Traité de Maastricht sur le modèle du comité spécial agricole - comité monétaire, comité politique, comité K 4 - constitue une réponse partiellement inappropriée au développement des politiques communes et à l'exigence de coordination entre les Etats. Au cours des dernières années, ce développement polysynodique mal maîtrisé a fortement contribué au déclin du COREPER, instrument irremplaçable de cohérence au service de l'Union européenne, qui a vu ces dernières années son autorité battue en brèche et sa capacité de coordination s'émousser de façon préoccupante.

La remise en cause de fonctions assumées par les grands comités spécialisés dans la perspective d'une réaffirmation du COREPER s'impose donc. Elle passe par un strict respect de l'article 151 qui confie au COREPER la préparation des conseils, ce qui exclut ou devrait exclure, que les propositions présentées au Conseil n'aient pas été examinées par lui.

Plus essentiellement, il faut s'interroger sur l'intérêt qui s'attache à l'existence de deux grands comités mis en place par le traité de Maastricht: le comité K.4 qui devrait perdre une grande partie de sa raison d'être avec la communautarisation d'une large fraction du troisième pilier et qui, en tout état de cause, constitue un échelon administratif assez largement superflu entre les "groupes directeurs" qui fonctionnent raisonnablement bien et le COREPER.

Quant au comité politique, son bilan n'est pas convaincant. Sans doute sa nature fondamentalement hybride lui interdit-elle d'exercer aucune responsabilité de façon satisfaisante: il ne dispose pas d'une culture communautaire et de procédures de décision suffisantes pour alimenter le Conseil en propositions vraiment communes et il ne dispose pas davantage de l'autorité politique nécessaire à la conclusion de vrais compromis entre Etats. Plus essentiellement peut-être, l'éclatement du travail de préparation du Conseil affaires générales entre le COREPER et le comité politique tend à entraîner un rétrécissement regrettable de l'action internationale de l'Union européenne. Les stratégies communes prévues par le traité d'Amsterdam risquent en effet, dès lors qu'elles seraient préparées par le comité politique en dehors du COREPER, de se réduire à un pur exercice diplomatique faute de pouvoir mobiliser la totalité des ressources politiques et budgétaires de l'Union européenne.

III. PROCÉDURES

Initiative

L'accroissement du nombre des membres de l'Union européenne alourdit considérablement le fonctionnement du Conseil européen et du Conseil ; or, l'efficacité exige que ces institutions délibèrent sur des propositions de décision techniquement solides et politiquement cohérentes, ce

PE 229.066/déf.

qui n'est pas toujours le cas, compte tenu des limitations apportées au monopole d'initiative de la Commission. On relèvera en particulier les trois éléments suivants:

1. L'organisation du deuxième pilier n'a pas permis de mettre en place une véritable force d'initiative et de proposition en matière de politique étrangère et sécurité commune, cette situation tenant à la combinaison de quatre facteurs :

- l'erreur de principe, commise à Maastricht et renouvelée à Amsterdam, qui consiste à faire du Conseil un organe de préparation et d'exécution de ses propres décisions ;
- la prudence de la Commission et l'éclatement en son sein des responsabilités internationales qui ne lui ont pas permis d'occuper la place que lui réservaient les Traités dans le domaine de l'action internationale ;
- la séparation de l'action internationale de l'Union européenne en deux piliers autonomes qui s'ignorent, l'un pour les affaires économiques, commerciales, humanitaires et de concurrence et reposant sur le partage des responsabilités et la coopération entre la Commission et le Conseil, l'autre pour la politique étrangère et sécurité commune, trop exclusivement organisé autour du Conseil et des Etats membres ;
- l'inadaptation du Comité politique à la fonction de proposition et l'inexistence d'une unité de proposition commune, la cellule de programmation et d'alerte rapide en voie de constitution ne semblant pas de nature à combler cette lacune puisqu'elle sera composée d'un agent par Etat et ne sera donc rien de plus qu'un groupe de travail supplémentaire du Conseil.

2. Il en a été de même des affaires relevant du troisième pilier, la Commission ne disposant que d'un pouvoir d'initiative partagé et limité et n'en ayant utilisé qu'avec une timidité excessive.

3. Toute une série de décisions du Conseil européen ou du Conseil, telles les nominations aux postes les plus importants de l'Union, sont prises en dehors de tout cadre procédural bien défini: cette absence de cadre a été, dans le passé, à l'origine de difficultés politiques majeures.

Le rapport se prononce en faveur d'un certain nombre de réformes visant à remédier aux insuffisances les plus criantes du système. Il est clair toutefois que seule la réforme de la Commission, la consolidation de son pouvoir d'initiative et la réunification en son sein de la fonction internationale, telles qu'elles ont été évoquées plus haut, permettra à l'Union européenne de disposer d'un système rationnel et efficace d'initiative.

Majorité qualifiée

La pression du nombre conduit tout système régit par la règle de l'unanimité à la paralysie. Le calcul arithmétique permet de mesurer l'accroissement des risques d'entropie liés à l'augmentation du nombre des acteurs. Dans l'hypothèse où ceux-ci se voient confrontés à une alternative oui/non, la probabilité arithmétique de les voir parvenir à une position unanime décroît, en fonction du nombre des acteurs, selon une logique exponentielle qui s'établit ainsi:

PE 229.066/déf.

- une chance sur 4097 pour 12 acteurs
- une chance sur 32769 pour 15 acteurs
- une chance sur 113 741825 pour 30 acteurs.

Bien entendu, la probabilité que trente gouvernements parviennent à un accord politique n'est pas limitée aux seules combinaisons résultant d'une distribution aléatoire des réponses à la question. Il n'en résulte pas moins que le mécanisme décisionnel serait pratiquement bloqué dès lors que tout Etat disposerait selon le principe en usage à la Diète de l'ancienne Pologne, du "liberum veto".

Il est au reste paradoxal de voir certains Etats membres attachés à un haut niveau d'exigence des politiques communes, dans les domaines fiscaux ou environnementaux par exemple, redouter l'extension de la majorité qualifiée et prendre ainsi le risque de la transformation de la Communauté Européenne en une zone de libre échange au sein de laquelle l'harmonisation se ferait par le bas.

En vérité, il s'agit de répondre à deux questions: faut-il supprimer tous les cas de prise de décision à l'unanimité? Faut-il chaque fois substituer la majorité qualifiée à l'unanimité? A la première question la réponse est oui car c'est aujourd'hui, et se deviendra demain plus encore, une malhonnêteté intellectuelle que de prétendre confier à l'Union européenne des tâches tout en lui refusant les moyens de les assumer. A la seconde question, la réponse est plus nuancée et la résolution prévoit des aménagements particuliers requis pour les décisions relatives à la politique étrangère et sécurité commune et aux ressources propres.¹

Plus généralement, il semble à votre rapporteur que les perspectives d'un abandon systématique de l'unanimité et d'une extension massive de la majorité qualifiée conduiront les Etats membres à engager une réflexion, qu'on espère enfin rigoureuse, sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité. La disparition de ce faux-semblant que constitue la communautarisation d'une politique assortie de la restriction fondamentale de procédure que constitue le maintien de la règle de l'unanimité, obligera en effet les Etats membres à s'interroger avec sérieux sur la part respective des politiques sectorielles qui seront menées à l'échelon national et à l'échelon européen. En somme, au débat sur l'unanimité et la majorité qualifiée se substituera un débat de nature différente sur le partage des compétences communautaires et nationales.

Pondération

Le parti pris de ce rapport sur l'évolution des pondérations est résolument conservateur. Il ne s'agit pas ici de bouleverser mais de maintenir aussi fidèlement que possible dans l'Union européenne de demain et d'après-demain les équilibres actuels, équilibres entre deux principes contradictoires, celui de l'égalité des citoyens et celui de l'égalité des Etats. C'est seulement dans la mesure où ces équilibres seraient menacés par une transposition purement mécanique des pondérations actuelles qu'il convient de s'interroger sur la modification du système.

¹ On n'abordera pas ici la question de la procédure de révision des Traités qui ne rentre pas dans le champ de ce rapport.

On ne retiendra pas à cet égard l'idée, envisagée par l'article 1 du protocole relatif aux institutions annexé au traité d'Amsterdam, de combiner le maintien pur et simple des pondérations actuelles avec la mise en place d'un mécanisme de sécurité visant à garantir que toute majorité qualifiée serait composée d'Etats représentant ensemble une majorité de la population de l'Union. Il est apparu en effet que l'hypothèse d'une mise en minorité des Etats représentant une majorité de la population était non seulement politiquement absurde mais de surcroît arithmétiquement impossible dans une Europe de moins de trente-deux membres.

On s'est en revanche attaché à définir une règle du jeu visant à permettre "l'adaptation conservatrice" du système qui soit aussi objective et irrécusable que possible par l'ensemble des Etats concernés. Cette règle consisterait à n'attribuer des points supplémentaires aux Etats menacés d'une diminution abusive de leur poids relatif que dans l'exacte limite où cette attribution permettrait de rétablir à son niveau actuel le ratio:

pourcentage des voix au Conseil des Etats les plus peuplés

pourcentage de la population communautaire totale habitant ces mêmes Etats

On peut en effet considérer que ce rapport constitue une mesure fiable de l'équilibre politique et démographique atteint par l'Union européenne en matière de pondération des voix. Dans le cadre d'une transposition mécanique des pondérations actuelles, ce rapport se dégradera au fil des élargissements comme suit:

Evaluation du rapport % de voix au Conseil / % de population

	% des voix au Conseil des Etats les plus peuplés de l'U.E.	% de la population européenne	ratio voix/population
Europe à 12	63	83,4	0,75
Europe à 15	55	72,2	0,76
Europe à 20	51	76,7	0,66
Europe à 23	47,3	74,5	0,64
Europe à 27	47,3	74,5	0,63
Europe à 30	44,6	72,6	0,61

Il conviendrait également d'éviter au moment de l'attribution des points aux nouveaux adhérents, un tassement excessif des écarts entre les Etats moyennement, faiblement ou très faiblement peuplés, ce que demande le rapport.

Transparence

Le paragraphe 5 de l'article 7 du règlement intérieur du Conseil soumet la mise en œuvre du principe de publicité des votes au Conseil à un ensemble de conditions restrictives qui contreviennent gravement à l'exigence de transparence affirmée par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Il convient de supprimer ces restrictions.

Exécution

Le rapport propose un certain nombre d'adaptations destinées à garantir en termes d'exécution deux choses:

- l'égalité entre le Parlement et le Conseil au regard des procédures comitologiques dans la ligne de la résolution du Parlement sur la révision des modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission - "comitologie" (décision du Conseil du 13 juillet 1987)¹ ;
- la mise en œuvre d'une véritable filière d'exécution en matière de politique étrangère et sécurité commune.

Il convient, plus généralement, et comme on l'a dit, de veiller à ce que le Conseil, centre de décision essentiel de l'Union européenne, se garde de vouloir assumer les fonctions de préparation et d'exécution de ses propres décisions, ce qu'il n'a à l'évidence, pas les moyens de faire pour des raisons qui ne sont pas accidentelles mais structurelles.

¹ B4-0801/98 PV 16.09.98

Opinion minoritaire
mentionnée conformément à l'article 136, paragraphe 10 du règlement
présentée par M. Georges BERTHU (I-EDN)
Vice-président de la commission institutionnelle

Le rapport Bourlanges sur l'amélioration du processus de décision au sein des Conseils limite considérablement la portée de sa propre démarche en la plaçant dans un cadre restrictif: il s'agit moins de renforcer la position centrale des Conseils au sein des institutions européennes, que d'aménager une minoration progressive de leur rôle. Il ressort en effet du considérant E que l'objectif visé serait un "*modèle général*" dans lequel "*la Commission évoluera en un véritable exécutif européen, le Parlement européen représentant la (au singulier) population, et le Conseil représentant les Etats*".

Dans ces conditions, les propositions du rapport restent circonscrites au fonctionnement technique du Conseil, et, lorsqu'elles le dépassent, tendent plutôt à restreindre ses pouvoirs au profit de la Commission, comme on le voit lorsqu'il est question du Haut Représentant pour la PESC (paragraphe 13 et 14). De même est refusé tout droit d'initiative au Conseil (paragraphe 22), ainsi que tout renforcement du contrôle qu'il pourrait exercer sur la Commission (rejet de nos amendements en ce sens). Ce rapport, dans sa logique, complète donc celui de M. Brok sur la Commission européenne, que nous avons également contesté en son temps.

Nous pensons pour notre part que la montée en puissance spontanée du Conseil européen, au cours des années récentes, montre où est la voie de la légitimité d'emblée reconnue par les peuples. Il serait paradoxal de ne pas utiliser cette légitimité au profit de l'Union, et de l'éteindre dans des constructions abstraites centrées sur la Commission. Il serait paradoxal aussi de reconnaître au Conseil européen un rôle d'impulsion, tout en déniait aux Conseils subordonnés tant le droit d'initiative que celui de contrôler la Commission.

Il faut donc plutôt à notre avis :

- renforcer le rôle des Conseils, en définissant mieux les articulations de leur hiérarchie, en leur donnant le droit d'initiative et le droit de contrôler la Commission ;
- introduire officiellement et sans restriction le compromis de Luxembourg dans toutes les parties du traité, afin de décriper l'exercice du vote à la majorité dans les cas où il est admis, et de faciliter une adaptation souple des institutions communautaires ;
- perfectionner le contrôle des Parlements nationaux sur les Conseils.