

N° 4710**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2000-2001

DEBAT D'ORIENTATION

**Evolution de l'Union européenne dans le contexte
de la Conférence intergouvernementale**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES
ET EUROPEENNES**

(23.10.2000)

La Commission se compose de: M. Paul HELMINGER, Président; MM. Emile CALMES et Ben FAYOT, Rapporteurs; M. Willy BOURG, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Jacques-Yves HENCKES, Jean HUSS, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER et Claude WISELER, Membres.

*

Table des Matières

Introduction générale: L'avenir de l'Europe

Partie A: Assurer le fonctionnement de l'Union à la veille de l'élargissement

Les reliquats d'Amsterdam: Décisions à prendre

- I. La Commission
 - I.1 Le rôle de la Commission
 - I.2 La composition de la Commission
 - I.3 Une organisation interne efficace pour une Commission élargie
- II. Pondération des voix au Conseil
 - II.1 Le rôle du Conseil
 - II.2 Le système de pondération actuel
 - II.3 Un équilibre politico-institutionnel
 - II.4 La repondération des voix au Conseil: une version revue du système actuel
 - a) Un „reliquat“ d'Amsterdam: Approche suggérée par la Présidence lors des négociations du traité d'Amsterdam
 - b) Une autre possibilité
 - c) Une version arithmétique
 - II.5 La double majorité: l'alternative
 - a) La double majorité „simple“
 - b) La double majorité „pondérée“
 - c) La double majorité „repondérée“
- III. Extension du vote à la majorité qualifiée
 - III.1 Comment déterminer les domaines permettant une extension du vote à la majorité qualifiée?

- III.2 Liste des articles à examiner en vue du passage au vote à la majorité qualifiée
- III.3 Dispositions pour lesquelles le passage à la majorité qualifiée ne peut être envisagé que pour certains aspects spécifiques bien délimités
- IV.1. Les coopérations renforcées
- IV.2. Une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense
- V. Le Parlement européen
 - V.1 La composition du Parlement européen
 - V.2 L'extension des compétences
 - V.3 L'article 190 et le statut des députés
 - V.4 Le code de conduite
 - V.5 La question du siège
- VI. Le système juridictionnel de l'Union
- VII. La Cour des comptes
- VIII. Le Comité économique et social et le Comité des régions
- IX. Le respect des principes fondateurs de l'Union (Article 7)
- Partie B: Perfectionner les bases légales
 - I. La charte des droits fondamentaux
 - II. La réorganisation et la „constitutionnalisation“ des traités
- Partie C: Renforcer la démocratie
 - Sujets connexes
 - I. Le rôle des parlements nationaux
 - II. Le statut des partis politiques européens
- Conclusions
- Propositions de motions
- Annexes

*

INTRODUCTION GENERALE: L'AVENIR DE L'EUROPE

Une conférence intergouvernementale comporte toujours, ne fût-ce qu'implicitement, une discussion sur l'avenir de l'Europe.

Ainsi ces derniers mois les prises de position d'acteurs politiques importants ont-elles porté sur l'architecture future de l'Europe dans l'optique de l'élargissement.

En effet, chaque élargissement met l'Europe devant de nouveaux défis. Les attitudes face à l'intégration européenne sont différentes d'un pays à l'autre et les difficultés également, sans parler des mentalités.

Pour les nouveaux Etats membres des périodes de transition ont d'ailleurs toujours été nécessaires. D'où le phénomène de différentes vitesses dans la construction européenne, que ce soit au niveau de la libre circulation des personnes par les accords de Schengen, du protocole social du traité de Maastricht, de l'introduction de l'euro par onze des quinze membres ou des dérogations accordées au Danemark dans le cadre du traité de Maastricht.

Par ailleurs, il est de notoriété que certains Etats membres sont plus intéressés par une zone de libre échange que par une intégration sans cesse plus poussée vers une fédération d'Etats.

La Commission des Affaires étrangères et européennes est d'avis qu'une intégration politique aussi poussée que possible doit rester un objectif majeur de l'Union sans empêcher pour autant des aménagements temporaires et des transitions.

*

Cette intégration politique dans une Union élargie n'est pas sans problème pour un pays comme le Luxembourg. Il risque d'y perdre une influence que l'Europe des Six, puis des Neuf, des Douze et des Quinze lui avait permis d'avoir. D'autre part, les grands Etats de l'Union craignent, quant à eux, de se voir mis en minorité par une coalition d'Etats petits et moyens de plus en plus nombreux.

Cependant, s'il n'y a jamais eu dans le passé de coalition des petits contre les grands, on a l'impression que cette crainte, réelle ou feinte, pousse certains grands à vouloir refaire l'architecture de l'Europe au détriment des Etats petits et moyens de plus en plus nombreux, en remplaçant le partenariat par la proportionnalité. Cette „mélodie“ accompagne en sourdine la plupart des discussions, p. ex. sur la taille de la Commission.

Le blocage actuel des négociations de la CIG est bien dû à la volonté de certains grands Etats de réduire, sous couvert d'efficacité, la part d'influence des Etats plus petits. Ceux-ci ont la possibilité de se défendre et n'hésiteront pas à le faire.

Mais une attitude purement négative ne vide pas le problème et ne dispense pas un Etat comme le Luxembourg à rechercher des solutions pour faire avancer la construction européenne.

*

L'harmonisation sociale n'est pas à l'ordre du jour de la CIG. Cependant, les défauts de la construction européenne en matière de droit du travail et de protection sociale sont flagrants. L'ouverture des frontières et la libéralisation ont encouragé la concurrence à l'avantage des consommateurs, mais aussi le dumping social au désavantage des travailleurs. L'imbrication des économies exige pour le moins une harmonisation des législations quant aux conditions et à la durée du travail.

L'arrivée de nouveaux Etats membres la rend plus nécessaire encore. Les Européens ne voudront pas d'un modèle ultralibéral à l'américaine qui consisterait à démanteler la protection sociale. De même, les services d'intérêt économique général font partie intégrante du modèle social européen. Enfin, il faut continuer à approfondir les démarches pour lutter ensemble contre le chômage. Il y va non seulement de l'adhésion des Européens au grand projet européen, mais encore de la justice et de la solidarité.

*

C'est en gardant à l'esprit ces quelques lignes de force que la Commission des Affaires étrangères et européennes a entrepris l'analyse des points à l'ordre du jour de la CIG comme d'un certain nombre de sujets connexes soulevés à propos de la construction européenne.

PARTIE A

Assurer le fonctionnement de l'Union à la veille de l'élargissement

Les reliquats d'Amsterdam: Décisions à prendre

Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki, en décembre dernier, la Présidence portugaise de l'Union européenne a lancé, le 14 février dernier, la Conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions européennes.

Lors de la signature du traité d'Amsterdam, trois questions majeures n'avaient pu être réglées, alors qu'elles sont au cœur du système institutionnel de l'Union: il s'agit du format de la Commission, du champ de vote à la majorité qualifiée et de la repondération des voix au Conseil.

Il n'y a nul doute que ces questions devront être réglées avant le prochain élargissement, car une Union à 27 ou 28 risquerait sinon de connaître des difficultés qui nuiraient à la poursuite de l'intégration européenne. Il est donc absolument nécessaire d'opérer ces réformes avant l'élargissement.

Outre les trois reliquats d'Amsterdam, la CIG traitera toutes les questions dites „connexes“, c'est-à-dire ayant un lien direct avec les trois questions centrales. On peut citer ainsi le passage à la codécision en parallèle à la majorité qualifiée; il s'agit d'un point essentiel puisqu'il concerne la participation du Parlement européen au travail législatif. On peut faire également état d'autres questions comme celle de la responsabilité individuelle des membres de la Commission, la taille de certaines institutions, comme le Parlement européen, la Cour des Comptes ainsi que le Comité économique et social et le Comité des régions, ou encore le fonctionnement au sens large des juridictions européennes. Ce sont des questions

techniques, mais qui ont leur importance en vue de l'amélioration du fonctionnement de l'Union dans la perspective de l'élargissement.

Par ailleurs, le Conseil européen a décidé d'inscrire lors de sa réunion à Feira les 19 et 20 juin 2000, la question des coopérations renforcées à l'ordre du jour de la CIG. Le dispositif créé par le traité d'Amsterdam doit être réformé dans le sens d'un véritable assouplissement dans son ensemble et non seulement des mécanismes qui permettent la mise en œuvre d'une coopération renforcée. L'Union européenne a, en effet, besoin de se doter d'un mécanisme à la fois souple et efficace qui lui permettra d'encourager le processus de l'intégration européenne, parallèlement au processus d'élargissement.

Nombreuses sont les voix clamant que cette réforme n'en est pas une vraiment et qu'elle n'apportera, en fin de compte, pas beaucoup de changements. En effet, ceux qui pensent ou ceux qui considèrent que cette réforme doit révolutionner en quelque sorte l'Union européenne, oublient trop souvent que la construction européenne ne s'est pas faite du jour au lendemain.

Il s'agit, tout d'abord, de consolider la base même de l'Union européenne, c'est-à-dire de préparer les institutions à l'élargissement et de leur permettre de fonctionner efficacement dans un contexte de 27 ou 28 Etats membres.

Enfin, ce n'est qu'après avoir réglé les questions qui se posent dans l'immédiat à l'Union européenne qu'il pourra être traité de sujets tels que la simplification des traités ou encore l'intégration ou non de la Charte des droits fondamentaux dans ces derniers.

*

I. LA COMMISSION

I.1 Le rôle de la Commission

Généralement on attribue à la Commission trois fonctions essentielles qui guident son action au sein des institutions de l'Union européenne: elle a le droit d'initiative des propositions législatives, elle est la gardienne des traités et elle met en œuvre les politiques et les actions de l'Union européenne. La Commission joue donc à la fois un rôle de négociateur et de médiateur au sein des différentes institutions de l'Union européenne.

I.2 La composition de la Commission

Les membres de la Commission doivent être des nationaux des Etats membres (articles 157, § 1, CE, 126, §1, EURATOM, 9, § 1, CECA). Le nombre des membres ayant la nationalité d'un même Etat ne peut être supérieur à deux. Selon des règles non écrites, chaque Etat membre a, dans l'état actuel de la composition de la Commission, un membre et les grands Etats de l'Union (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Espagne) bénéficient d'un deuxième membre. La Commission compte actuellement 20 membres. Le Conseil peut modifier le nombre des commissaires en statuant à l'unanimité.

Le rapport de la Présidence portugaise sur la Conférence intergouvernementale relate les différentes propositions et positions des représentants des gouvernements des Etats membres. Il est certain que parmi les reliquats d'Amsterdam, la question concernant la composition de la Commission représente une des pierres angulaires de cette Conférence intergouvernementale, et qu'elle est étroitement liée aux deux autres points, à savoir la pondération des voix au Conseil et l'extension du vote à la majorité qualifiée.

Pour des raisons de clarté et d'objectivité, il convient de traiter séparément les différentes questions qui nous sont posées par la Conférence intergouvernementale, sans pour autant perdre de vue que les nouvelles dispositions, qui devraient être entérinées à Nice en décembre prochain, représenteront un compromis. C'est cette recherche du compromis, dans le respect de la diversité des Etats membres, qui fait sa force de l'Union européenne.

En ce qui concerne la composition de la Commission européenne, le rapport de celle-ci fait état de deux approches fondamentales; l'une consiste à dire que le collège devra être composé d'un national de chaque Etat membre, et l'autre préconise la constitution d'un collège composé d'un nombre restreint de commissaires, quel que soit le nombre des Etats membres de l'Union.

La première approche favorisant la formule du collège *se composant d'un national de chaque Etat membre* a été majoritairement soutenue par les délégations participant aux travaux de la Conférence intergouvernementale, dont celle du Luxembourg, qui insiste sur le maintien de ce droit pour chaque Etat membre¹. La Commission des Affaires étrangères et européennes ne peut que soutenir cette approche.

Les gouvernements qui se prononcent pour la formule d'un nombre restreint de commissaires, sont d'avis qu'une Commission à 27 ou à 28 commissaires serait sérieusement perturbée dans son fonctionnement. Ils estiment que seulement une Commission réduite peut respecter l'esprit des institutions et, par là même, la nature indépendante et collégiale de cette dernière.

La Commission des Affaires étrangères et européennes est cependant d'avis que cette approche risque d'engendrer l'effet inverse. Si l'on veut accroître l'efficacité de la Commission et, par la même, celle des institutions, ce but ne pourra pas être atteint en excluant certaines des sensibilités représentées au sein de l'Union européenne. Depuis ses débuts, l'Union européenne a veillé à ce qu'à tous les niveaux des institutions, les voix des forces vives des Etats membres puissent être entendues.

L'indépendance de la Commission est ancrée dans les traités. Il n'est donc point besoin d'en discuter. Il est *cependant généralement admis – et l'expérience l'a démontré – que les décisions prises sont mieux acceptées lorsqu'au sein de la Commission toutes les voix ont pu être entendues*.

Il ne faut pas perdre de vue qu'avec l'élargissement, les tâches auxquelles le collège devra faire face, augmenteront sensiblement. De ce constat il découle que la Conférence intergouvernementale devra également aborder la question de l'organisation interne de la Commission.

I.3 Une organisation interne efficace pour une Commission élargie

La Présidence portugaise note dans son rapport que pour certains le problème de l'organisation de la structure interne de la Commission se pose indépendamment du nombre de commissaires, qui sera finalement retenu. C'est ainsi que la Présidence portugaise a mis en évidence trois formules, qui se sont cristallisées au fur et à mesure des discussions et qui, selon elle, pourraient être combinées entre elles.

En premier lieu, il a été envisagé de procéder à un renforcement des pouvoirs du Président, dans le sens de lui octroyer une certaine responsabilité sur le plan de la définition de la ligne politique générale de la Commission, en renforçant sa position hiérarchique par rapport aux autres membres (voix prépondérante, attribution des portefeuilles ...). Si la Commission des Affaires étrangères et européennes se rallie à l'accroissement des pouvoirs du Président, elle fait cependant appel à une certaine prudence en ce qui concerne le mode d'attribution de ces „*nouveaux pouvoirs*“. C'est dans ce contexte que la question de l'élection du Président de la Commission européenne pourrait être étudiée².

La Commission des Affaires étrangères et européennes pense qu'il faut en premier lieu rendre les travaux de la Commission plus efficaces par l'allègement des procédures plutôt que par la création d'une situation ne lui laissant plus de marge de manœuvre pour s'adapter aux défis posés par les élargissements successifs.

La Présidence portugaise propose en deuxième lieu de créer des postes supplémentaires de Vice-Présidents, en vue de porter leur nombre à 6 ou 8. Il est ainsi préconisé que les Vice-Présidents pourraient être chargés de coordonner l'action de la Commission dans des secteurs déterminés. La Commission des Affaires étrangères et européennes n'est pas en faveur de cette possibilité puisqu'une certaine dilution des pouvoirs du Président serait inévitable. En fin de compte, la position du Président n'en serait qu'affaiblie, le caractère collégial irait en s'amenuisant et laisserait la place à la rivalité et la confusion.

En troisième lieu a été avancée la possibilité de prévoir des commissaires non titulaires de portefeuilles, mais avec le même droit de vote que les autres commissaires, qui se verraient confier des tâches de coordination ou des responsabilités spécifiques auprès du Président. La Commission des Affaires étrangères et européennes juge que cette variante mérite d'être examinée mais insiste sur la nécessité que ces „*tâches de coordination*“ soient clairement définies. Par ailleurs, il faut reconnaître que cette théorie soulève bien des questions, si nous voulons éviter la création de deux catégories de commis-

¹ Aide-mémoire du gouvernement luxembourgeois sur la Conférence intergouvernementale

² Mémorandum BENELUX du 29 septembre 2000

saires: outre la question de l'attribution des portefeuilles, également celle de la rotation des commissaires en vue de garantir leur égalité.

La Conférence intergouvernementale ne s'est pas bornée à débattre la question de la composition de la Commission, mais a également abordé des sujets tels que *la motion de confiance, la responsabilité individuelle* des membres de la Commission ou encore *la clarification des dispositions du traité en cas de démission de membres de la Commission*.

En ce qui concerne *la motion de confiance*, il s'agit en l'espèce de donner au Président de la Commission, avec l'appui du collège, le droit de demander au Parlement européen un vote de confiance. La Commission des Affaires étrangères et européennes se montre intéressée par cette possibilité, mais estime que cette question mérite d'être encore creusée. En effet, bien que la Présidence portugaise ait joint en annexe de son rapport un projet de texte d'un nouvel article 214bis¹, il n'est pas donné plus de détails sur les implications institutionnelles d'une telle mesure. Toutefois, l'on s'est d'ores et déjà demandé si l'instauration d'une motion de confiance ne devrait pas aller de pair avec le droit de dissolution du Parlement européen ou encore, si dans un souci d'équilibre institutionnel, il ne devrait pas être prévue la faculté pour la Commission de solliciter la confiance du Conseil européen.

Depuis la démission de la Commission Santer, la question *de la responsabilité individuelle des membres de la Commission* est au cœur des débats. Le traité sur l'Union européenne prévoit que la Commission est responsable en tant que collège devant le Parlement européen, qui a la faculté de voter une motion de censure. Par contre, la responsabilité individuelle d'un membre de la Commission ne peut être engagée que sur demande unanime du Conseil.

Depuis que l'actuel Président de la Commission a, dès son entrée en fonction, demandé à chaque membre de la Commission de s'engager à démissionner au cas où il le leur demanderait, la question de l'institutionnalisation de cette procédure, avec des garde-fous pour éviter l'arbitraire, se pose.

La question de la *clarification des dispositions du traité en cas de démission de membres de la Commission* a surtout été soulevée par la démission volontaire de l'ensemble du collège en mars 1999. Cependant, la Commission des Affaires étrangères ne peut que se rallier au large consensus qui a déjà été trouvé au sein de la Conférence intergouvernementale, qui estime que les dispositions, telles qu'elles sont arrêtées actuellement dans le traité, permettent de faire face à des situations telles que décrites ci-dessus.

*

II. PONDERATION DES VOIX AU CONSEIL

II.1 Le rôle du Conseil

Les attributions du Conseil sont définies de manière générale par les traités constitutifs.

L'article 202 du traité instituant les Communautés européennes définit le rôle du Conseil de la façon suivante:

„En vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci, le Conseil:

- assure la coordination des politiques économiques générales des Etats membres,*
- dispose d'un pouvoir de décision,*
- confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis.“*

A ce sujet, il convient de faire quelques remarques en ce qui concerne l'organisation du Conseil. Bien que le Conseil soit une institution juridiquement unique, il siège en plusieurs formations. Le Conseil

¹ Annexe I

Affaires Générales est une de ces formations à qui l'on a attribué un rôle de coordination et institutionnel pour ce qui est de l'ensemble des politiques de l'Union.

Depuis le dernier élargissement, le Conseil de l'Union a dû faire face à un grand nombre de difficultés de fonctionnement. Ces difficultés sont reprises dans les propositions du rapport „Trumpf-Piris“, intitulé: „Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie“, ainsi que dans une annexe des conclusions du Conseil européen d'Helsinki, intitulée: „Un Conseil efficace pour une Union élargie.“ Celle-ci décrit les modifications qui devront être apportées aux méthodes de travail.

Chacun reconnaît que le Conseil Affaires générales ne joue ni son rôle de synthèse, ni de préparation des décisions du Conseil européen. Le rapport Trumpf-Piris contient des propositions concrètes afin d'y porter remède:

- limiter le nombre de participants aux réunions afin de permettre un échange de vues informel et d'éviter la léthargie,
- éviter la procédure stérile des tours de table systématiques,
- mieux préparer les réunions en engageant les travaux sur un document de base élaboré par la présidence ou par un rapporteur.

Dans le même contexte, il est nécessaire que le Conseil européen revienne aux prérogatives fixées dans le traité, à savoir l'orientation politique, la décision finale dans certains domaines comme l'UEM, la nomination à des postes importants, l'exercice du leadership politique.

La Commission se déclare favorable à cette position, car force est de constater que le Conseil européen a tendance à s'ériger en Cour d'arbitrage de toutes les décisions en matière de politique européenne. Il n'est pas souhaitable que le Conseil européen intervienne dans le processus décisionnel du Conseil des Ministres, en vue d'éviter de porter atteinte aux équilibres institutionnels prévus par le traité.

Il convient de relever qu'un premier pas a déjà été fait. En effet, lors de la réunion du 10 avril dernier, le CAG a décidé de réduire les formations du Conseil de 22 à 16 au début de 2001.

II.2 Le système de pondération actuel

Afin de pouvoir prendre les décisions nécessaires à la coordination des politiques économiques générales des Etats membres, le Conseil s'est doté d'un système de vote qui respecte *la double nature de l'Union, qui est à la fois une Union des Etats et une Union des peuples.*

C'est ainsi que le nombre de voix de chaque membre du Conseil reflète l'importance relative de la population de l'Etat membre en question, non de manière absolue et linéaire, mais selon une formule de proportionnalité fortement dégressive résultant d'un accord politique. Les Etats membres avec une population d'un ordre plus ou moins comparable sont rangés selon le même principe dans des catégories. Le seuil nécessaire pour atteindre la majorité qualifiée est de l'ordre de 71% du nombre total des voix.

La légitimité démocratique jouant dans chaque prise de décision au sein de l'Union européenne un rôle important, il a été constaté une certaine érosion de ce principe au gré des élargissements successifs. C'est ainsi que certains pays ont exprimé leur inquiétude, en arguant que la prise de décision à la majorité qualifiée, par le biais des voix que chaque Etat membre possède au sein du Conseil, risquait de ne plus être représentative du facteur démographique des différents Etats membres. Cependant, il faut noter qu'à cette inquiétude s'oppose celle des Etats membres les moins peuplés qui craignent de se faire marginaliser par les pays les plus peuplés.

Afin de pouvoir se réclamer de la plus grande légitimité possible, il serait logique que la prise de décision au niveau européen se fonde sur un seuil de majorité qualifiée qui représente au moins, d'une part, la moitié des Etats, et d'autre part, 50% de la population de l'Union. Aujourd'hui ce seuil est de 58%. Faut-il dès lors considérer qu'une baisse de seuil crée automatiquement un problème de légitimité, d'autant plus que ceux qui veulent l'augmenter ignorent à dessein le fait que la légitimité a dans l'Union une double source: celle des populations et celle des Etats?

Evolution du poids de la population en termes de majorité qualifiée

<i>Année/Epoque</i>	<i>Membres</i>	<i>Majorité qualifiée</i>
1958	EU-6	67,71%
1973	EU-9	70,49%
1981	EU-10	70,14%
1986	EU-12	63,27%
Après l'unification allemande	EU-12	59,83%
Actuellement	EU-15	58,18%

Tableau de pondération pour l'Union actuelle à 15 Etats membres

<i>Etats Membres</i>	<i>Voix</i>
Allemagne	10
Royaume-Uni	10
France	10
Italie	10
Espagne	8
Pays-Bas	5
Grèce	5
Belgique	5
Portugal	5
Suède	4
Autriche	4
Danemark	3
Finlande	3
Irlande	3
Luxembourg	2
Total UE	87

II.3 Un équilibre politico-institutionnel

Comme il a pu être constaté plus haut, les représentants des Etats membres fondateurs ont été soucieux de respecter la double nature de l'Union européenne en inventant le système de pondération des voix actuel. Cependant, réduire aujourd'hui la discussion autour de la pondération des voix au sein du Conseil au respect de la double nature de l'Union, s'avère insuffisant. Il ne faut pas perdre de vue que la réforme des institutions concerne le triangle institutionnel de l'Union européenne, c'est-à-dire le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et le Parlement européen. Par ailleurs, le terme triangle institutionnel suggère, et c'est bien le but recherché, que ces trois institutions soient étroitement liées entre elles. Ces trois institutions se trouvent dès leur création dans une interdépendance équilibrée. Cet équilibre se traduit de deux façons:

D'une part, il a été veillé à ce que les institutions puissent fonctionner indépendamment l'une de l'autre avec leurs attributions spécifiques; et d'autre part, il a fallu assurer un certain lien entre ces institutions sans qu'elles empiètent sur les droits et devoirs d'une autre institution. Mais, à cet équilibre purement intra-institutionnel s'ajoute un autre équilibre, celui qui a été évoqué plus haut (Cf. Commission) et que l'on pourrait qualifier d'équilibre politico-institutionnel.

En effet, les traités ont été le fruit de négociations entre les différents Etats membres lors desquelles il a été essayé de respecter l'individualisme et le particularisme propres à chaque Etat membre. Il en sera de même pour ce qui est de cette Conférence intergouvernementale. *Il faut donc, lorsqu'on parle d'une*

réforme des institutions, et en l'occurrence du triangle institutionnel, prendre en considération toutes les questions qui sont à l'ordre du jour de cette Conférence et savoir également que ces questions sont politiquement étroitement liées l'une à l'autre. Il s'agira donc de trouver un équilibre entre les concessions et les acquis que les Etats membres seront amenés à négocier.

Il convient de replacer la question de la repondération des voix dans le contexte de la réforme des institutions et par définition dans celui du triangle institutionnel. *S'il est établi qu'il existe un lien entre la Commission et le Conseil dans le sens que les Etats membres qui renoncent à la nomination d'un deuxième commissaire ont droit à une compensation au niveau de la pondération des voix au sein du Conseil, il en est de même pour le Conseil et le Parlement en matière de codécision. Dans ce contexte la question de la répartition des sièges au sein du Parlement européen prend toute son ampleur.* (Cette question, qui mérite une réflexion plus approfondie, sera traitée dans le chapitre sur le Parlement européen.)

S'agissant de la pondération des voix au Conseil, deux problèmes fondamentaux ont été au cœur des débats entre les représentants des gouvernements siégeant au sein de la Conférence inter-gouvernementale:

- celui d'une nouvelle pondération des voix et
- celui d'une double majorité qualifiée.

II.4 La repondération des voix au Conseil: une version revue du système actuel

La Présidence portugaise a soumis à l'examen de la Conférence trois approches concernant la repondération des voix au Conseil. Les deux premières préconisent une solution plutôt politique du problème de la repondération des voix, alors que la troisième version, la *version arithmétique*, fait abstraction de toute considération politique.

a) Un „reliquat“ d'Amsterdam: Approche suggérée par la Présidence lors des négociations du traité d'Amsterdam en 1997

<i>Etat Membre</i>	<i>Voix</i>
Allemagne	25
Turquie	25
Royaume-Uni	25
France	25
Italie	25
Espagne	20
Pologne	20
Roumanie	12
Pays-Bas	12
Grèce	10
République tchèque	10
Belgique	10
Hongrie	10
Portugal	10
Suède	8
Bulgarie	8
Autriche	8
Slovaquie	6
Danemark	6
Finlande	6
Irlande	6
Lituanie	6
Lettonie	3
Slovénie	3
Estonie	3
Chypre	3
Luxembourg	3
Malte	3
Total UE à 28	311
Total UE à 27 (sans la Turquie)	286

Union à 28 Etats membres

<i>Total des voix = 311</i>	<i>Voix</i>	<i>% voix</i>	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	222	71,38%	13 (46,42%)	58,18%
Minorité de blocage	90	28,94%	4 (14,29%)	13,93%

Union à 27 Etats membres

<i>Total des voix = 286</i>	<i>Voix</i>	<i>% voix</i>	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	204	71,33%	11 (40,74%)	57,26%
Minorité de blocage	83	29,02%	4 (14,81%)	13,95%

b) Une autre possibilité

Ce modèle prévoit le doublement des voix de tous les Etats membres et permet ainsi une plus forte différenciation entre les Etats au cas où cela s'avérerait nécessaire dans la suite des négociations. Par ailleurs, il est prévu d'attribuer 5 voix supplémentaires aux Etats membres renonçant à la possibilité de désigner un deuxième commissaire.

<i>Etat Membre</i>	<i>Voix</i>
Allemagne	25
Turquie	25
Royaume-Uni	25
France	25
Italie	25
Espagne	21
Pologne	21
Roumanie	12
Pays-Bas	10
Grèce	10
République tchèque	10
Belgique	10
Hongrie	10
Portugal	10
Suède	8
Bulgarie	8
Autriche	8
Slovaquie	6
Danemark	6
Finlande	6
Irlande	6
Lituanie	6
Lettonie	6
Slovénie	6
Estonie	6
Chypre	4
Luxembourg	4
Malte	4
Total UE à 28	323
Total UE à 27 (sans la Turquie)	298

Union à 28 Etats membres

<i>Total des voix = 323</i>	<i>Voix</i>	<i>% voix</i>	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	231	71,52%	11 (39,28%)	58,04%
Minorité de blocage	93	28,79%	4 (14,29%)	12,08%

Union à 27 Etats membres

<i>Total des voix = 298</i>	<i>Voix</i>	<i>% voix</i>	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	214	71,81%	14 (51,85%)	56,54%
Minorité de blocage	85	28,52%	4 (14,81%)	11,85%

c) Une version arithmétique

Cette approche donne à chaque Etat membre un nombre de voix égal au double de la racine carrée de sa population exprimée en millions d'habitants, arrondi au chiffre le plus proche.

<i>Etat Membre</i>	<i>Voix</i>
Allemagne	18
Turquie	16
Royaume-Uni	15
France	15
Italie	15
Espagne	13
Pologne	12
Roumanie	9
Pays-Bas	8
Grèce	6
République tchèque	6
Belgique	6
Hongrie	6
Portugal	6
Suède	6
Bulgarie	6
Autriche	6
Slovaquie	5
Danemark	5
Finlande	5
Irlande	4
Lituanie	4
Lettonie	3
Slovénie	3
Estonie	2
Chypre	2
Luxembourg	1
Malte	1
Total UE à 28	204
Total UE à 27 (sans la Turquie)	188

Union à 28 Etats membres

<i>Total des voix = 204</i>	<i>Voix</i>	<i>% voix</i>	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	146	71,57%	14 (50,00%)	58,18%
Minorité de blocage	59	28,92%	4 (14,29%)	12,08%

Union à 27 Etats membres

<i>Total des voix = 188</i>	<i>Voix</i>	<i>% voix</i>	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	134	71,28%	14 (51,85%)	56,19%
Minorité de blocage	55	29,26%	4 (14,81%)	12,91%

Au stade actuel des négociations, il n'a pas été possible de dégager une solution permettant de définir si une repondération des voix devrait se limiter aux seuls Etats membres renonçant à un deuxième commissaire. L'homogénéité des groupes d'Etats membres ayant le même nombre de voix est également un souci qui devra être pris en compte, tout comme la possibilité de revoir les critères de regroupement, et enfin, le nombre minimum d'Etats membres formant une majorité qualifiée. Ici se pose la question de savoir si le minimum représentant plus de la „moitié“ des Etats membres pour atteindre une majorité qualifiée doit rester une conséquence arithmétique découlant du système lui-même ou s'il faut définir une règle expressément prévue par le traité.

Ces questions démontrent la complexité du système de pondération actuel, qui rend par là même les négociations sur ce sujet très difficiles. *La Commission des Affaires étrangères et européennes estime que l'on est en droit de se demander s'il ne serait pas préférable de quitter les sentiers battus et d'opter pour un système permettant plus de transparence et surtout au citoyen une meilleure compréhension des institutions européennes.* C'est pour cette raison qu'elle se prononce pour un système à double majorité qualifiée.

En tout état de cause la Commission des Affaires étrangères et européennes estime que le système à mettre en place doit être le plus transparent et clair possible. Dans l'hypothèse d'une repondération il faut préserver la pratique du système basé sur les groupes d'Etats et les équilibres sous-jacents existants. Enfin, tout nouveau système doit permettre une adaptation automatique lors des élargissements futurs de l'Union, ce qui plaide en faveur d'un système à double majorité.

II.5 La double majorité: l'alternative

Lorsque la Conférence a démarré ses travaux, elle a posé le postulat que le but avoué de cette Conférence intergouvernementale est non seulement celui de préparer l'Union européenne à l'élargissement, mais également de rendre les institutions plus transparentes aux yeux du citoyen.

Le *système à double majorité* présuppose que deux conditions soient respectées de façon simultanée: il faut qu'un seuil minimum en nombre d'Etats membres ou de voix pondérées soit atteint ainsi qu'un pourcentage déterminé de la population totale de l'Union. *Ce système alliant simplicité et légitimité démocratique, la Commission des Affaires étrangères et européennes est d'avis qu'il représente le meilleur compromis pour assurer aussi bien la prise en compte du facteur démographique au niveau des Etats membres que le facteur étatique, qui reflète le principe de la souveraineté de chaque Etat membre.*

Au sein de la Conférence intergouvernementale les délégations ont analysé trois variantes concernant le système à double majorité qualifiée. En effet, on distingue entre:

- a) la double majorité „simple“
- b) la double majorité „pondérée“
- c) la double majorité „repondérée“

a) *La double majorité „simple“ prévoit:*

- un nombre minimum d'Etats membres, qui pourrait être soit la moitié, soit une majorité d'entre eux, soit un chiffre supérieur (par exemple 60%) comme certaines délégations l'ont mentionné;
- un pourcentage minimum de la population totale de l'Union; des chiffres se situant entre 50% et 60% ont été mentionnés au cours des débats.

La Commission des Affaires étrangères et européennes se prononce pour le système à double majorité qualifiée „simple“, dans le souci de rendre les institutions plus compréhensibles et transparentes pour le citoyen européen.

Union à 28 Etats membres

	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats membres</i>		<i>Poids de la population (voir page suivante)</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	15 (53,57%)	et	582	58,2 %*
Minorité de blocage	14 (50,00%)	ou	419 ¹	10,25%

* Dans le présent cas de figure le seuil minimum en population a été fixé à 58,2%.

Union à 27 Etats membres

	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats membres</i>		<i>Poids de la population (voir page suivante)</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	14 (51,85%)	et	582	58,2 %*
Minorité de blocage	14 (51,85%)	ou	419 ¹	11,62%

* Dans le présent cas de figure le seuil minimum en population a été fixé à 58,2%.

¹ Une minorité de blocage pourra être constituée par quatre Etats membres.

*Tableau de référence pour calculer le poids de la population
dans un système de double majorité*

<i>Etat membre</i>	<i>Poids de la population (EU-28)</i>	<i>Poids de la Population (EU-27)</i>
Allemagne	150	169
Turquie	118	–
Royaume-Uni	109	123
France	108	123
Italie	106	120
Espagne	72	82
Pologne	71	80
Roumanie	41	47
Pays-Bas	29	33
Grèce	19	22
République tchèque	19	21
Belgique	19	21
Hongrie	18	21
Portugal	18	21
Suède	16	18
Bulgarie	15	17
Autriche	15	17
Slovaquie	10	11
Danemark	10	11
Finlande	9	11
Irlande	7	8
Lituanie	7	8
Lettonie	4	5
Slovénie	4	4
Estonie	3	3
Chypre	1	2
Luxembourg	1	1
Malte	1	1
Total UE	1.000	1.000

b) La double majorité „pondérée“ prévoit:

- le maintien de la grille actuelle de pondération des voix, extrapolée d'une manière linéaire lors des adhésions successives sur la base du tableau ci-dessous;
- la vérification que toute majorité qualifiée respecte un seuil minimum en population dont le niveau resterait à définir (entre 50% et 60%).

Union à 28 Etats membres

	<i>Voix (Voir ci-dessous)</i>		<i>Poids de la population</i>	<i>% voix</i>	<i>Nombre (et%) minimum d'Etats membres</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée ¹	102	et	582	70,83%	14 (50,00%)	58,2 %*
Minorité de blocage	43	ou	419	29,86%	4 (14,29%)	10,45%

* Dans le présent cas de figure le seuil minimum en population a été fixé à 58,2%.

¹ Dans les deux cas illustrés une majorité qualifiée comportera toujours une majorité des Etats membres

Union à 27 Etats membres

	Voix (Voir ci-dessous)		Poids de la population (voir page ci-avant)	% voix	Nombre (et %) minimum d'Etats membres	% minimum de la population
Majorité qualifiée ¹	96	et	582	71,64%	14 (51,85%)	58,2 %*
Minorité de blocage	39	ou	419	29,10%	4 (14,81%)	10,50%

* Dans le présent cas de figure le seuil minimum en population a été fixé à 58,2%.

Extrapolation du système de pondération actuel¹

Etats membres	Voix	Population en milliers d'habitants
Allemagne	10	82.038
Turquie ²	10	64.385
Royaume-Uni	10	59.247
France	10	58.966
Italie	10	57.612
Espagne	8	39.394
Pologne	8	38.667
Roumanie	6	22.489
Pays-Bas	5	15.760
Grèce	5	10.533
République tchèque	5	10.290
Belgique	5	10.213
Hongrie	5	10.092
Portugal	5	9.980
Suède	4	8.854
Bulgarie	4	8.230
Autriche	4	8.082
Slovaquie	3	5.393
Danemark	3	5.313
Finlande	3	5.160
Irlande	3	3.744
Lituanie	3	3.701
Lettonie	3	2.439
Slovénie	3	1.978
Estonie	3	1.446
Chypre	2	752
Luxembourg	2	429
Malte	2	379
Total UE à 28	144	545.566
Total UE à 27 (sans la Turquie)	134	481.181

¹ Tableau maintenant et extrapolant l'actuelle pondération des voix incluant l'ensemble des Etats candidats.

² Estimation figurant dans l'avis de la Commission (source: nationale/FMI)

Union à 28 Etats membres

<i>Total des voix = 144</i>	<i>Voix</i>	<i>% voix</i>	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	102	70,83%	14 (50,00%)	51,36%
Minorité de blocage	43	29,86%	5 (17,90%)	10,45%

Union à 27 Etats membres

<i>Total des voix = 134</i>	<i>Voix</i>	<i>% voix</i>	<i>Nombre (et %) minimum d'Etats</i>	<i>% minimum de la population</i>
Majorité qualifiée	96	71,64%	14 (51,85%)	50,20%
Minorité de blocage	39	29,10%	4 (14,81%)	10,50%

c) La double majorité „repondérée“

Le système de la double majorité „repondérée“ est une variante dérivée de la double majorité pondérée qui prendrait en considération, outre un seuil minimum de la population, une repondération des voix des Etats les plus peuplés, dont l'ampleur resterait à déterminer.

En conclusion, il faut noter que la Commission des Affaires étrangères et européennes estime que les deux dernières variantes, c'est-à-dire la double majorité „pondérée“ et la double majorité „repondérée“, pourraient à nouveau alourdir et rendre moins transparente la procédure de décision au Conseil.

*

III. EXTENSION DU VOTE A LA MAJORITE QUALIFIEE

Un des buts de la Conférence intergouvernementale étant l'allègement du processus de décision, l'examen de la possibilité de l'extension du vote à la majorité qualifiée à certains domaines s'impose.

C'est ainsi que la Présidence portugaise a pu noter qu'il existe dès à présent un large consensus sur le fait que la perspective d'un quasi doublement, à terme, du nombre des Etats membres impose de faire un effort dans ce sens. Une première étape a été franchie avec l'extension du processus décisionnel majoritaire par le traité d'Amsterdam à de nouveaux domaines, comme les lignes directrices pour la politique de l'emploi, l'adoption du programme-cadre dans le domaine de la recherche, la lutte antifraude ou la coopération douanière.

III.1 Comment déterminer les domaines permettant une extension du vote à la majorité qualifiée?

Le rapport du „groupe des sages“¹ préconise une large extension du vote à la majorité qualifiée dans le domaine communautaire, accompagnée systématiquement de la codécision du Parlement européen, mais aussi dans des domaines des deuxième et troisième piliers.

La Commission européenne favorise dans sa contribution une approche plus réaliste traduisant la volonté de délimiter la notion d'acte législatif, qui est une nouvelle tentative d'introduire une hiérarchie des normes. Etant donné que la Commission établit un lien automatique entre majorité qualifiée et codécision, pour renforcer le contrôle démocratique, il devient indispensable de distinguer entre les actes législatifs et ce qui pourra être considéré comme „gestion stricte“ ne relevant pas de la compétence du Parlement européen.

Le système proposé par la Commission repose sur un principe simple: la décision à la majorité qualifiée doit devenir la règle et les domaines relevant de l'unanimité doivent constituer des exceptions limitées à quelques questions fondamentales ou ressenties comme politiquement très sensibles.

¹ Richard von Weizsäcker, Jean-Luc Dehaene, David Simon, Implications de l'élargissement, Rapport à la Commission européenne, Bruxelles, 18 octobre 1999.

La Commission des Affaires étrangères et européennes est d'avis que la majorité qualifiée doit devenir la règle dans les domaines régis, sur le plan législatif, par la procédure de codécision. Au-delà de ce constat, elle estime qu'il est indispensable d'analyser, au cas par cas, les quelque 73 articles des traités encore soumis à l'unanimité. Elle se prononce, par ailleurs, pour la catégorisation des articles, telle que proposée par la Présidence portugaise. Même si la Commission des Affaires étrangères et européennes se rallie en principe à l'approche majoritaire, elle est d'avis qu'en l'état actuel de la construction européenne il existe des domaines où le passage à la majorité qualifiée n'est pas encore envisageable. Ces domaines sont:

- les décisions qui doivent être adoptées par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles; ce sont celles qui touchent à la *souveraineté des Parlements nationaux*;
- les décisions affectant l'équilibre institutionnel;
- les décisions dans le domaine de la fiscalité et de la sécurité sociale.

Sous Présidence portugaise un large consensus a été atteint au sein de la Conférence pour retenir qu'un certain nombre de dispositions de nature constitutionnelle ou quasi constitutionnelle relèvent de par leur nature de l'unanimité et ne devraient pas entrer en considération pour le passage à la majorité qualifiée.

La Conférence a ainsi décidé d'examiner deux sortes de dispositions, à savoir :

- les articles du traité pour lesquels un passage à l'unanimité peut être envisagé;
- les articles pour lesquels un passage au vote à la majorité qualifiée est exclu en raison de leur complexité ou de leur sensibilité politique, mais qui contiennent des dispositions spécifiques susceptibles de passer à la majorité qualifiée moyennant une reformulation du texte. Il s'agit en particulier de la fiscalité, des dispositions sociales, de l'environnement, de certains aspects des relations économiques extérieures et de certaines questions tombant jusqu'ici dans le champ d'application de l'article 308¹.

III.2 Liste des articles à examiner en vue du passage au vote à la majorité qualifiée

Sous Présidence portugaise ont été identifiées des catégories d'articles du traité, à savoir trente-neuf dispositions qui devraient être sérieusement prises en considération en vue d'un passage éventuel à la majorité qualifiée.

Les délégations ont réservé à cette proposition un accueil mitigé allant d'une position positive à la critique du manque d'ambition ou d'une ambition exagérée de la Présidence. Etant donné que les travaux afférents poursuivis au sein de la Conférence intergouvernementale ne sont pas encore terminés, *la Commission des Affaires étrangères et européennes confirme qu'elle préconise de façon générale l'approche du gouvernement luxembourgeois qui se prononce en faveur d'une extension aussi large que possible de la décision à la majorité qualifiée, mais avec les limitations mentionnées ci-dessus.*

III.3 Dispositions pour lesquelles le passage à la majorité qualifiée ne peut être envisagé que pour certains aspects spécifiques bien délimités

Sous réserve des remarques plus spécifiques ci-après, la Commission des Affaires étrangères et européennes ne peut accepter, par le biais d'un saucissonnage, une harmonisation rampante dans les domaines visés par les chapitres suivants, qui méconnaîtrait ainsi les droits souverains des parlements nationaux.

La fiscalité

Dans son rapport, la Présidence portugaise retient le principe qu'en matière de fiscalité tant directe qu'indirecte le maintien du vote à l'unanimité est la règle. Le rapport prévoit également que soit définie une liste très limitée de mesures spécifiques décrites avec précision, pour lesquelles l'introduction du

¹ **Dispositions de l'article 308 du traité:** Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'actions requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement Européen, prend les dispositions appropriées.

vote à la majorité qualifiée pourrait être envisagée. Par ailleurs, elle retient que par la reformulation de l'article 93 TCE il devra être établi clairement que les mesures, qui relèveraient désormais de la majorité qualifiée, ne pourraient avoir d'incidence, directe ou indirecte, sur les matières restant soumises à l'unanimité.

Dans son rapport la Présidence portugaise a défini les domaines à discussion comme suit:

„Les dispositions visées sont étroitement liées au marché intérieur (comme par exemple, des mesures destinées à éviter la double imposition ou la non-imposition des revenus transfrontaliers, des mesures pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscale ou des mesures qui modernisent ou simplifient les règles communautaires existantes. Par ailleurs, il est suggéré de faire passer à la majorité qualifiée les mesures fiscales dont le seul objectif est la protection de l'environnement.“

Il est proposé:

1. de passer au vote à la majorité qualifiée pour les éléments liés directement au marché intérieur.
2. de compléter l'article 93 sur la fiscalité indirecte par des éléments, à savoir:
 - „– l'inscription de la fiscalité directe dans l'article 93 qui ne concerne à présent la fiscalité indirecte;
 - la tentative de définir certains domaines de la fiscalité dans lesquels les décisions seraient à prendre par vote à la majorité qualifiée;
 - l'intégration d'un alinéa spécial relatif „aux mesures concernant les impôts indirects à la seule fin de prévenir la fraude, l'évasion fiscale et d'éviter que les règles existantes ne soient tournées“;
 - le transfert de l'article 93,2. „des mesures dont le seul objectif est la promotion de l'environnement“, qui figure actuellement dans le chapitre sur l'environnement;
 - le passage au vote à la majorité qualifiée pour les décisions à prendre en matière de TVA et notamment de deux mesures qui existent déjà;
 - la proposition d'un nouvel alinéa 4 sur l'assistance mutuelle et la coopération entre les autorités fiscales au sein de la Communauté en vue de la lutte contre la fraude, l'évasion fiscale et du recouvrement des créances fiscales.“

Il faut donc retenir que les dispositions du traité concernant la fiscalité se limitent à la fiscalité indirecte uniquement en rapport avec le bon fonctionnement du marché intérieur. Il s'ensuit que l'Union européenne n'a pas de compétence en matière fiscale en dehors du marché intérieur. En matière de fiscalité indirecte, les décisions sont à prendre à l'unanimité. De plus, le Traité comporte des dispositions qui touchent à la fiscalité directe, mais il n'est question alors que „d'autres réglementations“; le terme de „fiscalité“ ne figure pas dans le traité. La Commission des Affaires étrangères et européennes fait remarquer qu'ainsi toute démarche en ce sens est donc rendue obsolète. Par ailleurs: *„En dehors de ce cas, aucun rapprochement ou aucune harmonisation n'est prévue. Il est donc pratiquement impossible de tirer de façon claire et non ambiguë, des lignes de partage entre ce qui devrait relever de l'unanimité et ce qui pourrait passer à la majorité qualifiée. Parce que la fiscalité est un domaine politiquement et socialement sensible qui exige clarté, une telle subdivision qui ne serait d'ailleurs guère compatible avec l'esprit même du traité, ne peut d'aucune manière rencontrer notre accord¹.“*

La Commission des Affaires étrangères et européennes allègue par ailleurs que les dispositions relatives à la fiscalité indirecte forment un bloc qu'il n'est pas possible de scinder artificiellement. Cette approche irait d'ailleurs à l'encontre de l'objectif de simplification des procédures.

En outre, la Commission des Affaires étrangères et européennes donne à considérer que la fiscalité touche de près à la souveraineté des parlements. En effet, la décision du vote majoritaire en matière de fiscalité pourrait entraîner l'application du même mode décisionnel aux ressources de l'Union.

¹ Position officielle exposée lors de la réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes en date du 26 mai 2000.

Dispositions sociales

En raison des différences profondes qui existent entre les Etats membres quant à la conception philosophique, juridique et financière de leur système de protection sociale, les suggestions d'amendements soumis à la réflexion de la Conférence se limitent aux propositions suivantes:

– la première vise à supprimer l'article 144 qui statue:

„Le Conseil statuant à l'unanimité après consultation du comité économique et social, peut charger la Commission de fonctions concernant la mise en œuvre de mesures communes, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale des travailleurs migrants visés aux articles 39 et 42 inclus.“

– la deuxième vise à faire passer à la majorité qualifiée l'article 42 qui concerne l'harmonisation des régimes de sécurité des travailleurs migrants.

En reconnaissant que dans une Europe élargie, une ouverture à la majorité qualifiée est requise, pour autant que possible, également dans le domaine de la politique sociale, et compte tenu de l'approche Benelux qui va également dans ce sens, la Commission des Affaires étrangères et européennes estime qu'une extension du vote à la majorité qualifiée ne doit cependant pas aller au détriment des spécificités des systèmes nationaux de sécurité sociale.

Environnement

Les dispositions relatives à l'environnement tombent sous le régime du vote à la majorité qualifiée, à l'exception de celles touchant à la fiscalité, à l'aménagement du territoire, à la politique en matière de ressources hydrauliques et à l'affectation des soldes. Il existe un large consensus au sein de la Conférence sur la formulation plus claire des dispositions concernant l'environnement, en vue d'éviter toute ambiguïté.

Le texte concernant les ressources hydrauliques serait reformulé par l'ajout „des aspects quantitatifs“ des ressources hydrauliques. Si l'aspect quantitatif des ressources hydrauliques est régi par l'unanimité, les autres aspects de l'économie des eaux tombent sous le régime de la majorité qualifiée, p. ex. la qualité des eaux. Cependant, les décisions concernant l'aménagement du territoire seront prises, comme par le passé, à l'unanimité.

La Présidence portugaise propose dans son rapport que les mesures relatives à la fiscalité de l'environnement seraient transférées à l'article 93 qui concerne les mesures fiscales, et qu'elles passeraient à la majorité qualifiée.

Si la Commission des Affaires étrangères et européennes est favorable à l'adoption de ces mesures à la majorité qualifiée, elle exprime de fortes réserves sur la méthode choisie, qui risque de contredire son attitude face à la politique sur la fiscalité.

Relations économiques extérieures

En ce qui concerne les relations économiques extérieures de la Communauté, la Présidence a soumis à l'examen de la Conférence la question des „accords mixtes“ et également celle de la *participation de l'Union européenne aux travaux de l'OMC*.

Les questions traitées dans la plupart des accords bilatéraux commerciaux et dans le cadre de l'OMC relevant en partie de la compétence exclusive de la Communauté et de la compétence des Etats membres, la position commune de l'Union doit être généralement adoptée de commun accord, ce qui comporte un risque de blocage qui s'aggravera avec les futurs élargissements.

La Présidence a proposé différentes manières de remédier à cette situation. *La Commission des Affaires étrangères et européennes est d'avis qu'il convient d'opter pour un système qui soit clair et lisible pour les opérateurs économiques. De ce fait, elle estime qu'il est possible d'élargir le champ d'application de la politique commerciale commune à l'article 133 TCE pour couvrir à l'avenir les services et les droits de propriété intellectuelle. Toutefois, elle souligne que dans la mesure où il s'agit de secteurs à haute sensibilité politique, il convient d'en exclure les éléments de services publics dans des domaines comme la santé et l'éducation.*

Domaines relevant actuellement de l'article 308 TCE

L'article 308 TCE dispose: „Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objectifs de la Communauté, sans que le présent traité

ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées."

D'une manière générale, la Commission des Affaires étrangères et européennes attire l'attention sur le risque d'un élargissement des compétences de l'Union européenne par le biais de l'article 308, induisant ainsi une modification du traité qui échapperait à la procédure normale de révision (ratification par les parlements nationaux). Il conviendrait dès lors de délimiter clairement les domaines d'application de l'article 308, où la majorité qualifiée devrait s'appliquer.

La Commission des Affaires étrangères et européennes se réfère dans ce contexte aux cas où le recours à cet article a été le plus fréquent (agences décentralisées dotées de la personnalité juridique, coopération avec des Etats tiers non-PVD et secteur de l'énergie) pour démontrer l'utilité de créer une base juridique autonome.

*

IV. 1. Les coopérations renforcées

Le Conseil européen qui s'est tenu les 19 et 20 juin à Feira a retenu dans ses conclusions au sujet de la Conférence intergouvernementale: „*Le Conseil européen estime en particulier que les travaux futurs de la Conférence devraient aussi couvrir les dispositions sur la coopération renforcée qui ont été introduites dans le traité d'Amsterdam tout en respectant les impératifs de cohérence et de solidarité dans une Union élargie.*"

Le système de la coopération renforcée fonctionne déjà dans le cadre de l'UEM et des accords de Schengen. Cependant, il s'agit en ce qui concerne ces deux exemples, qui sont d'ailleurs les seuls réalisés à cette date, de *coopérations prédéterminées*. En effet, les modalités qui les régissent sont ancrées dans le TUE¹ qui définit explicitement le cadre dans lequel ces coopérations renforcées doivent se dérouler.

En ce qui concerne la coopération renforcée en général, le TUE prévoit pour les Etats membres le droit d'invoquer devant le Conseil européen un intérêt essentiel et d'opposer ainsi leur veto. Il va de soi que cette procédure rend difficile l'accès aux coopérations renforcées, d'autant plus que dans une *Union à 27 ou à 28 l'unanimité* sera encore plus *difficile* à atteindre. Ce constat mène la Commission des Affaires étrangères et européennes à se prononcer pour l'abandon du droit de veto.

Dans cette même logique s'inscrivent également les réflexions concernant le seuil minimum de participants aux coopérations renforcées. Aujourd'hui, le seuil minimum nécessaire est fixé à la „moitié“ des Etats membres. Dans une *Union à 27 ou 28* ce seuil serait porté à **14**. En effet, on ne peut que difficilement s'imaginer que la „moitié“ des Etats membres seraient disposés à engager une coopération renforcée. En cas contraire on ferait abstraction du but même de ce système de coopération. Le nombre minimal de participants devrait être à la fois représentatif de la diversité de l'Union et être garant de l'efficacité des coopérations renforcées. Ces conditions devraient être remplies au mieux par l'engagement de **8 Etats membres**.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que les coopérations renforcées doivent être *génératrices d'intégration* et permettre à l'Union européenne d'avancer. Les coopérations renforcées ne doivent pas aboutir à une Union dans l'Union. Le traité d'Amsterdam prévoit certaines *garanties pour empêcher les abus*. Ainsi dispose-t-il p. ex. que les coopérations renforcées doivent respecter l'acquis communautaire.

Les coopérations renforcées sont d'une certaine manière „condamnées“ à être un facteur d'intégration car toute autre hypothèse aurait des conséquences néfastes pour l'Union. Il n'est pas concevable qu'elles constituent, d'une manière ou d'une autre, une entrave aux échanges entre les Etats membres ni provoquent des distorsions de concurrence entre ces derniers. Pour cette raison une *coopération renforcée ne respectant pas le cadre institutionnel de l'Union européenne constituerait un frein au développement futur de celle-ci*. Les coopérations renforcées auraient dès lors complètement manqué leur but et risqueraient de devenir un *facteur de ségrégation* plutôt que *d'intégration*.

L'article 43 du TUE dispose que „*Les coopérations renforcées doivent être ouvertes à tout moment à tous les Etats membres, dans des conditions claires, transparentes et non discriminatoires*“. C'est là

¹ Annexe 3, Article 43 du Traité sur l'Union européenne

où le facteur d'intégration des coopérations renforcées prend toute son importance. Les coopérations renforcées doivent remplir une double fonction. Elles doivent, d'une part, permettre à un certain nombre d'Etats d'avancer plus rapidement au sein de *l'Union européenne*, et d'autre part, permettre l'accès à tout moment aux autres Etats membres, s'ils le souhaitent. Le but de l'Union européenne est de consolider les acquis de ces dernières décennies tout en poursuivant la construction européenne. L'Union européenne doit pouvoir suivre le rythme que le temps et les diverses évolutions socio-économiques lui imposent, pour qu'elle puisse elle-même être apte à s'imposer sur la scène internationale. A cet égard, il est également nécessaire de revoir *la règle du „dernier ressort“*, pour éviter que celle-ci ne soit utilisée comme moyen de blocage dans l'attente de la preuve de l'impossibilité de procéder avec tous.

Dans ce cadre s'inscrit également l'aspiration d'engager des coopérations renforcées dans le domaine de la PESC. En effet, les coopérations renforcées doivent avoir pour but de sauvegarder les valeurs et les intérêts de l'Union *et affirmer son identité sur la scène internationale*. Toutefois, elles doivent également respecter les compétences de la Communauté européenne ainsi que les objectifs, principes et orientations générales de la politique étrangère et de sécurité, et les décisions prises dans le cadre de cette politique de l'Union.

La Commission des Affaires étrangères et européennes soutient la position prise par le gouvernement dans ce contexte.

*

IV. 2. Une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense

Au cours des dernières années, l'UE s'est employée à réfléchir aux moyens militaires et civils dont elle devrait se doter en vue de prévenir, et, le cas échéant, de gérer des crises futures en Europe. La politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSO) permettra à l'Union d'exercer progressivement des responsabilités plus grandes sur la scène internationale et rééquilibrera les charges et les responsabilités entre l'Europe et les Etats-Unis au sein de l'Alliance Atlantique.

Cette réflexion s'inscrit dans le cadre des missions dites de Petersberg, qui sont désormais inscrites à l'article 17 du Traité d'Amsterdam. Elles incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

Lors des conseils européens de Cologne et d'Helsinki, les Etats membres ont décidé de doter l'Union d'instruments d'intervention en matière de gestion de crises.

Pour ce qui concerne le développement des moyens et capacités militaires des Etats membres, il s'agira de créer d'ici à 2003, une force de réaction rapide de 50.000 à 60.000 hommes, mobilisables en 60 jours, déployables pendant un an. C'est dans cette perspective qu'une conférence de capacités sera organisée en novembre 2000.

Sur le plan non militaire, le Conseil européen de Feira a également permis la création d'un comité civil de gestion des crises, qui était en discussion depuis plusieurs mois. Cette décision est importante, car chacun voit bien que la gestion des crises implique la mobilisation de moyens civils et militaires, multilatéraux et nationaux, budgétaires et humanitaires. Il importait donc que l'Union dispose d'un cadre dans lequel puissent être organisés non seulement les échanges d'informations nécessaires, mais aussi la coordination dans la mise en œuvre de cette panoplie d'instruments. Autre fait important, les Etats membres se sont engagés à fournir, d'ici 2003, jusqu'à 5.000 policiers pour des missions internationales couvrant toute la gamme des opérations de prévention des conflits et de gestion des crises.

Pour répondre à des besoins plus immédiats – notamment au Kosovo – les Quinze se sont aussi engagés à mobiliser et à déployer, dans un délai de 30 jours, jusqu'à 1.000 policiers.

Au cours de la présidence française, il faudra définir les structures définitives de l'Europe de la défense, en vue d'une entrée en vigueur au tout début de la présidence suédoise, au premier semestre 2001.

La PECSO contribuera aussi au développement de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD). L'Union pourra conduire des opérations de gestion des crises en ayant recours aux moyens et capacités de l'OTAN, lorsque cette organisation ne souhaitera pas s'engager en tant que telle.

Pour ce faire, il faudra négocier un accord sur l'utilisation de ces capacités et moyens, accord qui pourrait inclure les modalités de l'association des alliés européens non membres de l'UE ainsi que des États participants au partenariat pour la paix. Cet accord devra préserver l'autonomie de décision de l'Union européenne.

La Commission prend note que la présidence portugaise a estimé que la mise en œuvre des décisions de l'Union dans le domaine de la PECSD ne nécessite pas une révision du traité, qui s'insère juridiquement dans les dispositions en vigueur actuellement.

Elle a également relevé que le mémorandum Benclux du 29 septembre 2000 a affirmé à propos de la PESD: „*Ce développement important que constitue la mise en place d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) doit être ancré dans le Traité.*“ Elle a pris acte que les États du Benelux entendent défendre ce point de vue dans la négociation en cours.

La Commission des Affaires étrangères et européennes souligne également l'importance de la dimension parlementaire de la PECSD. Elle demande une pleine implication du Parlement européen et des parlements nationaux à tous les stades de développement de cette politique.

En attendant, il convient de maintenir un lien entre le niveau de décisions en matière de la PECSD et des organes où sont votés les crédits. Si la conduite de la politique étrangère doit relever de l'exécutif, le recours à la force et le risque qu'elle implique pour les populations, aussi bien que les valeurs éthiques qu'elle met en cause, doivent s'appuyer sur une légitimité démocratique. L'intervention des parlements s'avère particulièrement nécessaire pour informer l'opinion et obtenir son consentement, dans une période où la médiatisation des conflits peut soumettre la conduite des politiques aux variations de l'opinion. Cette dimension parlementaire de la PECSD concerne aussi bien les parlements nationaux que le Parlement européen et ne devrait pas être négligée lors des prochaines réformes institutionnelles.

Il importe également de relever la nécessité de continuer à donner à l'Assemblée parlementaire de l'UEO un rôle à jouer, notamment au regard de sa composition et de sa contribution à la politique de défense et de sécurité (comme il a été relevé dans la partie concernant le rôle des parlements nationaux).

La Commission des Affaires étrangères et européennes demande que la fonction politique du Haut Représentant pour la PESC, Secrétaire Général du Conseil, soit exercée en étroite coordination avec la Présidence du Conseil et le Commissaire responsable des affaires extérieures et soit valorisée pour que son action permette de donner une meilleure visibilité à l'action extérieure de l'Union.

*

V. LE PARLEMENT EUROPEEN

Quant au Parlement européen, il convient de souligner que seules les questions ayant trait au nombre de députés et à l'extension des compétences sont concernées par la CIG. Dans ce présent chapitre la Commission des Affaires étrangères et européennes entend cependant prendre position également par rapport à d'autres questions qui ont été soulevées par le Parlement lui-même ou encore par la Commission.

V.1 La composition du Parlement européen

Le traité prévoit une limite supérieure de 700 députés. Selon le rapport de la présidence portugaise au Conseil européen de Feira, „il existe un large accord pour considérer que le nombre de 700 sièges ne devrait pas être dépassé et que la répartition entre les États membres devrait tenir compte de la double nature de l'Union – à la fois Union des États et Union des peuples“. Le Parlement européen est en train d'élaborer un rapport¹ dans lequel les rapporteurs proposent de fixer le nombre de députés selon le principe de la proportionnalité tout en fixant un seuil minimum pour les plus petits États membres.

Il est certain qu'à l'heure actuelle il faut compter pour un député luxembourgeois 70.000 habitants alors que pour un député allemand, il en faut compter 800.000. Il n'est donc pas étonnant qu'avec un

¹ Rapporteurs MM. Dimitrakopoulos et Leinen (PE 286.951)

Parlement européen qui monte en puissance, il devient de plus en plus important pour chaque pays d'être bien représenté.

Cependant, la proportionnalité aurait comme conséquence de laminer les petits Etats moins peuplés et d'envoyer au Parlement de très gros bataillons des grands Etats. Au lieu du partenariat de mise dans la construction européenne jusqu'ici on aurait désormais des rapports de force inégaux, la prédominance, par le simple effet du nombre, des représentants des grands Etats et la quasi-impossibilité pour les représentants des petits Etats d'être présents dans les instances dirigeantes de l'assemblée. En outre, il serait très difficile, avec quatre députés pour le Luxembourg p. ex., de faire représenter les principales forces politiques du pays.

La Commission des Affaires étrangères et européennes invite donc le Gouvernement à ne pas transiger sur le nombre de députés qui reviennent à notre pays et à s'opposer à toute diminution du contingent des six députés qui est resté le nôtre en dépit de l'augmentation du nombre total de députés depuis qu'une assemblée parlementaire européenne existe.

Quant à l'élection, il est proposé aussi bien par la Commission que par le Parlement européen de faire élire un certain nombre de députés dans le cadre d'une circonscription européenne unique afin de renforcer le débat européen et de créer une conscience européenne. Ceci signifierait p. ex. qu'un député luxembourgeois pourrait être élu sur une liste qui engloberait des candidats des quatorze autres Etats membres. Le système électoral ne pourrait évidemment être que le scrutin proportionnel à listes bloquées. Tout dépendrait donc de la place obtenue par le candidat luxembourgeois sur la liste de sa famille politique.

Cependant, le danger existe que de nombreuses listes européennes se créent et enlèvent ne fût-ce que quelques pour-cent aux listes des principales familles politiques. Il serait donc tout à fait possible, en fin de compte, que le sixième député du contingent luxembourgeois, prévu pour une des listes européennes, ne soit pas élu.

La Commission est d'avis qu'il faudra attendre que de véritables partis européens se constituent (voir Partie C II du rapport) pour susciter un espace politique européen et pour réfléchir à des listes transnationales.

V.2 L'extension des compétences

Un débat sur l'extension des compétences du Parlement européen ne peut se faire qu'en relation étroite avec la question du rôle des parlements nationaux dans la politique européenne (voir plus loin sub Partie C I).

Depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam, le Parlement européen a vu ses compétences se développer considérablement. Ainsi, il intervient dans la désignation du Président de la Commission auquel il donne son investiture, approuve la composition de la Commission et conclut avec celle-ci un véritable contrat de législation sur son programme. Parlement et Commission sont donc entrés dans une relation très forte qui devrait en garantir la stabilité et la solidité à condition que les deux institutions fassent preuve de maturité.

Faut-il encore développer cette emprise du Parlement, comme celui-ci le demande dans son avis sur la CIG (point 12 de la résolution du Parlement européen)? En effet, le Parlement voudrait élire le Président de la Commission parmi les candidats proposés par le Conseil.

Il propose encore que le Président puisse poser la question de confiance devant le Parlement et que, si la confiance lui est refusée à la majorité de ses membres, la Commission démissionne.

La Commission des Affaires étrangères et européennes est d'avis que dans un tel cas de figure, étant donné la relation très forte entre la Commission et le Parlement, la question d'une dissolution automatique du Parlement après le vote de méfiance pour la Commission se pose.

Sur les questions relevant du titre IV du TCE (visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes) le Parlement voudrait, comme le Conseil, la Commission ou un Etat membre, être habilité, en vertu de l'article 68, paragraphe 3, du Traité CE, à demander à la Cour de justice de statuer sur une question d'interprétation de ce titre.

De nombreuses autres propositions concernent l'extension et l'aménagement des compétences du Parlement européen dans toutes les politiques communautaires comme dans celles du 2e et surtout du 3e pilier.

La Commission des affaires étrangères et européennes est d'avis qu'en ce qui concerne la nomination du Président de la Commission et l'approbation de la Commission, un équilibre institutionnel correct est atteint.

Elle peut se déclarer d'accord avec toutes les démarches consistant à consulter le Parlement dans le domaine du deuxième pilier. Dans la lente insertion du troisième pilier dans la politique communautaire, le Parlement aura de toute façon son rôle à jouer selon les procédures en usage dans le domaine communautaire.

Une des questions les plus sensibles est de savoir s'il faut étendre le champ de la codécision (art. 251 TCE) en instaurant la codécision dans tous les domaines législatifs où le Conseil décide à la majorité qualifiée.

Quelle est la situation actuelle à cet égard?

Il convient de relever qu'en matière des dispositions de l'article 42 (sécurité sociale dans le cadre de la libre circulation des travailleurs) le Conseil statue à l'unanimité dans le cadre de la procédure de l'article 251 (codécision).

Par rapport à l'article 137 (paragraphe 1 et 2) qui concerne un certain nombre de dispositions sociales, la procédure de codécision s'applique également.

Quant à la politique commerciale commune, l'article 133 précise que le Parlement est seulement consulté.

Selon le rapport de la présidence portugaise, les débats ont fait apparaître que le lien entre vote à la majorité qualifiée et la codécision ne peut être automatique et qu'il faut procéder au cas par cas, ce qui suppose qu'il faut d'abord décider, pour les cas où l'unanimité est requise, de passer à la majorité qualifiée et ensuite à la procédure de codécision.

Il est évident que pour les domaines les plus sensibles, comme p.ex. la fiscalité, la politique commerciale ou encore la justice et les affaires intérieures, la codécision du Parlement et du Conseil permettrait certes de débattre publiquement et de faire avancer des solutions, grâce à cette dynamique du débat public. Il n'est cependant pas sûr que par cette procédure les solutions seraient facilitées.

La Commission des Affaires étrangères et européennes est d'avis qu'il faudrait décider au cas par cas pour savoir s'il faut appliquer la codécision dans les nouveaux domaines sujets au vote à la majorité qualifiée au Conseil.

V.3 L'article 190 et le statut des députés

Le Parlement européen demande que l'article 190 du Traité CE soit modifié afin de lui donner les moyens de fixer lui-même le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres. On sait qu'à l'heure actuelle le Conseil doit se prononcer à l'unanimité sur cette question qui est très sensible dans certains Etats membres. Voilà pourquoi, les multiples tentatives entreprises depuis 1979 pour régler le statut des députés européens ont toutes échoué. De la sorte, ceux-ci sont donc considérés comme députés nationaux du point de vue de la rémunération, de la fiscalité et de la sécurité sociale. Changer cet état de choses signifie inventer un statut social et fiscal nouveau, proche de celui des fonctionnaires européens, ainsi qu'une rémunération moyenne entre les rémunérations nationales les plus élevées et les moins élevées actuellement en vigueur dans les parlements nationaux. Enfin, la question de la retraite devra également être réglée.

La Commission est d'avis qu'un Parlement a effectivement le droit de définir lui-même le statut de ses membres, dans la plus grande transparence, afin de donner aux députés les moyens pour effectuer leur travail dans des conditions dignes et satisfaisantes.

V.4 Le code de conduite

Le Parlement européen et la Commission présidée par M. Prodi ont essayé de clarifier leurs relations. Ils ont conclu en juillet dernier un accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission¹ qui adapte et renouvelle le code de conduite entre le Parlement et la Commission adopté en 1990 et en 1995.

Ainsi, la Commission européenne s'engage à tenir compte des propositions législatives du Parlement présentées en vertu de l'article 192 TCE. De même elle s'engage *„à tenir le plus grand compte des*

amendements adoptés en deuxième lecture“ par le Parlement. La Commission accepte également „que, dans les cas où le Parlement refuse sa confiance à un commissaire (...), le Président examine sérieusement l’opportunité de demander à ce commissaire de démissionner“.

D’aucuns voient dans l’adoption de ce code de conduite une avancée dans la démocratisation de l’UE.

La Commission des Affaires étrangères et européennes a pris acte de cet accord. Tout en reconnaissant qu’il est naturel qu’un Parlement élu au suffrage universel essaie d’étendre ses moyens d’information et d’influence législative à tous les stades de la procédure, il importe de remarquer que cette démarche doit s’insérer dans le respect de l’équilibre du triangle institutionnel.

V.5 La question du siège

La question du siège du Parlement européen reste un litige au sein de l’assemblée qui demande que l’article 289 du Traité CE soit modifié pour lui donner le droit de décider du lieu de son siège et de toutes ses réunions.

Il est vrai que la répartition des services et des réunions sur trois lieux de travail – Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg – suscite régulièrement des critiques acerbes de certains députés comme de la presse internationale. Sans insister sur les arguments développés par les partisans d’un siège unique, en l’occurrence Bruxelles, on peut se demander si la concentration dans un seul lieu de l’essentiel des institutions politiques est un avantage pour la visibilité et l’acceptabilité de ces institutions. De toute façon, les communications d’aujourd’hui permettent facilement de relier les trois lieux de travail pour l’échange d’informations.

La Commission des Affaires étrangères et européennes invite le Gouvernement à s’opposer à toute modification du statu quo atteint par l’accord d’Edimbourg de 1992 et inscrit dans le Traité CE et à veiller à ce que le Parlement tout comme les autres institutions présentes à Luxembourg y trouvent les meilleures conditions possibles.

Dans ce contexte, la Commission soutient le Gouvernement dans ses efforts pour que la liaison ferroviaire entre les trois capitales européennes que sont Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg soit considérablement améliorée.

*

VI. LE SYSTEME JURIDICTIONNEL DE L’UNION

L’élargissement tout comme l’approfondissement de l’Union vont entraîner des adaptations et des renforcements du système juridictionnel européen. Rappelons qu’à l’heure actuelle, celui-ci se compose de la Cour de Justice européenne et du Tribunal de Première Instance, tous les deux localisés à Luxembourg².

Il est certain que cette institution a joué et joue un rôle certes moins spectaculaire, mais fondamental pour l’intégration européenne. Sa jurisprudence dans les domaines du premier pilier a permis de clarifier toute une série de dispositions du traité. On a aussi rappelé son rôle dans le respect des droits fondamentaux.

Pourtant, il s’avère que l’accroissement du nombre d’affaires entrantes représente un risque majeur d’engorgement des juridictions et risque de porter atteinte à sa fonction d’assurer l’unité du droit communautaire et de rendre la justice dans des délais acceptables.

Dans un document de réflexion, la Cour et le Tribunal attirent l’attention sur l’existence d’une tendance au déséquilibre structurel entre le volume d’affaires entrantes et la capacité de l’institution. Ce document fait état, statistiques à l’appui, d’une évolution quantitative considérable du contentieux: augmentation des saisines préjudicielles pour la Cour et des recours divers devant le Tribunal. A l’augmentation régulière du flot des affaires entrantes s’ajoutent les nouvelles compétences des juridictions, notamment:

1 Accord-cadre PE/Commission (C5-0349/2000) du 5 juillet 2000

2 cf. article premier § d) de l’Accord d’Edimbourg

- pour la Cour: la mise en œuvre des nouvelles dispositions du traité relatives à l'UEM et à la justice et aux affaires intérieures;
- pour le Tribunal: droit des marques, accès des personnes physiques et morales aux documents des institutions et organismes de la Communauté etc.

A titre d'illustration, on peut indiquer que l'ensemble des affaires introduites devant la Cour est passé de 384 en 1990 à 485 en 1998. Pour le Tribunal, l'évolution est encore plus significative: 59 affaires introduites en 1990 à 238 en 1998, avec un pic de 644 en 1997.

A cet égard, il a beaucoup été question de réformer le système juridictionnel communautaire afin d'assurer l'efficacité de la juridiction communautaire et l'uniformité d'application du droit communautaire. Plusieurs contributions y relatives proposent de revoir notamment, d'une part, l'architecture des compétences juridictionnelles et, d'autre part, la composition et le fonctionnement de la juridiction communautaire.

A titre de rappel, le Gouvernement luxembourgeois se déclare dans son aide-mémoire sur la CIG plutôt en faveur „d'aménagements ponctuels (p. ex. introduire une plus grande souplesse dans l'application des règlements de procédure voire une adoption du règlement de procédure à la majorité qualifiée) que de bouleversements dont les conséquences seraient difficilement prévisibles“.

A côté des améliorations à mener à court terme, telles qu'une révision du cadre organisationnel et procédural de l'institution judiciaire communautaire, il importe de souligner les points qui pourraient être traités dans le cadre de la CIG. Ainsi, il est souvent question du dilemme posé par le principe „un juge par Etat membre“ et du problème qu'une augmentation trop importante du nombre de juges pourrait affecter la cohérence de la jurisprudence de la Cour.

La Commission insiste tout particulièrement sur la nécessité de sauvegarder aussi bien la cohérence de la jurisprudence de la Cour et du Tribunal que l'unicité du droit et du système juridictionnel communautaire.

La Commission est en outre d'avis que la garantie d'une représentation égale de tous les systèmes juridiques nationaux contribue à renforcer l'acceptation de l'institution. La connaissance de tous les systèmes nationaux est indispensable afin que les tribunaux arrêtent leurs décisions dans les meilleures conditions.

Il convient encore de veiller à ce que le nombre des avocats généraux soit augmenté à mesure que l'élargissement progresse.

Le Parlement européen propose de nommer les juges des deux cours pour un seul mandat non renouvelable de 9 années, ce qui contribuerait sans doute à renforcer l'indépendance des juges.

En dehors de ces questions, l'organisation proprement dite du système juridictionnel a fait l'objet de propositions de la Commission. Ainsi, celle-ci a proposé de prévoir des „chambres spécialisées“, p. ex. pour les brevets. Dans sa résolution du 13 avril 2000, le Parlement européen en a fait de même en demandant d'instaurer „une juridiction communautaire spécialisée ayant compétence pour les litiges relatifs tant à la validité du brevet communautaire qu'à sa contrefaçon“. La Commission européenne suggère également la création d'une chambre spécialisée pour les affaires liées à la Fonction Publique européenne.

Sans doute faut-il en tout premier lieu se soucier de prévoir dans le Traité la possibilité d'un ajustement dans la répartition des compétences entre la Cour de Justice et le TPI, entre autres dans le domaine des recours directs, à mesure que le volume des affaires se développe.

La Commission des Affaires étrangères et européennes se montre favorable à une évolution permettant de faire face au nombre croissant des affaires en attente auquel sont confrontés la Cour et le TPI, ainsi qu'aux nouvelles compétences dans le domaine du contentieux relatif aux droits de la propriété intellectuelle (cf. marque communautaire).

Il convient de concevoir une nouvelle répartition des tâches entre la Cour et le TPI, de manière à circonscrire l'intervention de la Cour aux questions jugées essentielles à l'ordre communautaire – en tant qu'organe juridictionnel suprême de l'Union – et à donner au TPI une compétence plus étendue en matière préjudicielle et dans le domaine des recours directs.

VII. LA COUR DES COMPTES

Le rôle de la Cour des Comptes est d'examiner la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de l'Union et de s'assurer de sa bonne gestion financière. La Cour des Comptes est actuellement composée de 15 membres nommés pour 6 ans et leur mandat est renouvelable.

A titre de rappel, les conclusions de la présidence du Conseil européen d'Helsinki du 11 décembre 1999 mentionnent au point 16 que „la conférence examinera la taille et la composition de la Commission ainsi que d'autres modifications qu'il faudra apporter aux traités à propos des institutions européennes“. Jusqu'à présent, force est de constater que le débat a mis en évidence une tendance générale en faveur du maintien du statu quo – aussi bien pour la Cour de Justice, le Tribunal de Première instance que la Cour des Comptes, assorti de quelques ajustements concernant notamment la taille des formations délibératives et, accessoirement, leur rôle.

Concernant la taille de la Cour, le Parlement européen, quant à lui, propose dans sa résolution du 13 avril 2000 que le nombre de membres de la Cour soit fixe, donc découplé du nombre d'Etats membres et qu'au cas où le nombre de membres de la Cour serait inférieur au nombre d'Etats membres „un système de roulement (soit) mis en place pour garantir qu'elle comprend un citoyen de chaque Etat membre au moins tous les trois ans“.

Toutefois, la Commission estime qu'il importe de maintenir la règle actuelle d'un membre de la Cour des Comptes par Etat membre. En effet, cette règle a le mérite de faciliter la coopération avec les institutions nationales de contrôle compétentes et, d'autre part, de faire bénéficier le contrôle des finances communautaires de chaque tradition financière nationale.

D'un autre côté, il est certain que dans une union élargie à vingt membres ou plus, il convient de reconsidérer les méthodes de travail de la Cour des Comptes. A cet égard, sa proposition de mettre sur pied une nouvelle organisation en chambres alors qu'actuellement toute décision relève du collège plénier, trouve l'appui de la Commission.

Finalement, la Cour des Comptes est également appelée à mieux protéger les intérêts financiers de l'Union. Dans ce cadre, s'appuyant sur son expérience dans le domaine financier, elle pourrait apporter son concours à l'Office de lutte antifraude (OLAF), dans le cadre de la lutte antifraude et à un éventuel procureur européen indépendant, dont l'institution a été proposée.

*

VIII. LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL ET LE COMITE DES REGIONS

Ces deux organes sont destinés à impliquer la dimension économique et sociale tout comme la dimension locale et régionale des populations de l'Union dans le processus d'élaboration des décisions communautaires et constituent donc des éléments essentiels pour la démocratie de l'UE.

Il est certain qu'avec l'élargissement va se poser pour ces deux comités le même problème que pour le Parlement européen, à savoir le nombre total des membres et la répartition entre les Etats membres. Ainsi, la Conférence réfléchit notamment à fixer au nombre de membres de ces organes une limite compatible avec un fonctionnement efficace. A l'heure actuelle, le Luxembourg y est représenté par six membres dans chacun des organes.

La Commission des Affaires étrangères et européennes est d'avis que tout en veillant à ne pas en faire des assemblées pléthoriques, il faudra qu'ici également chaque Etat membre soit représenté de telle sorte que l'essentiel des forces économiques et sociales, d'une part, et les porte-parole importants de la dimension locale et régionale y soient représentés. La Commission s'oppose formellement à une diminution de notre représentation dans ces deux organes.

Par ailleurs, il conviendra au niveau externe de réfléchir à une meilleure intégration de ces deux organes consultatifs dans le processus d'intégration. Au niveau interne, il convient d'explorer les voies en vue d'améliorer leurs missions et afin de mieux faire des deux organes une véritable valeur ajoutée aux autres institutions.

Concernant plus particulièrement le CES, la Commission européenne a exprimé son souhait d'engager une réflexion sur la manière dont la société civile pourrait être mieux représentée. Actuellement, le CES est divisé en trois groupes reflétant la diversité de la société civile organisée européenne:

les groupes I et II se composent de représentants des partenaires sociaux (employeurs et travailleurs), le groupe III étant le réceptacle des autres organisations de la société civile européenne représentative.

La Commission des Affaires étrangères et européennes se déclare ouverte à renforcer le rôle du Comité économique et social en tant que lieu institutionnel du dialogue social mené en relation avec la société civile et appuie le CES afin de contribuer à l'intégration et de répondre encore mieux aux changements et aux attentes de la société civile organisée.

D'un autre côté, la demande du Comité des régions d'obtenir le statut d'institution européenne, avec droit d'accès à la Cour de justice des Communautés européennes, trouve l'appui de la Commission.

*

IX. LE RESPECT DES PRINCIPES FONDATEURS DE L'UNION

L'entrée d'un parti d'extrême droite dans un gouvernement démocratique, suite à l'accord gouvernemental entre la ÖVP et la FPÖ en Autriche, a fait prendre conscience aux Européens que certains comportements inacceptables pouvaient apparaître dans la vie politique des Etats membres: déclarations, programmes ou mesures à caractère raciste, révisionniste ou xénophobe.

Deux propositions, respectivement des Gouvernements belge et autrichien, une proposition élaborée sous Présidence portugaise de l'UE et un texte suggéré par la Commission ont été soumis à la Conférence intergouvernementale en vue de compléter l'article 7 du traité sur l'Union Européenne. Cette disposition prévoit que le Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement peut, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement Européen, constater l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des principes énoncés à l'article 6 paragraphe 1 TUE et décider, à la majorité qualifiée, de suspendre certains droits découlant du traité, y compris les droits de vote.

Sur base de ces propositions, la Conférence intergouvernementale a débattu du principe de compléter l'article 7 par un mécanisme permettant de constater l'existence d'un risque de violation des principes fondamentaux, de la procédure de déclenchement, de la possibilité pour le Conseil d'adresser des recommandations à l'Etat concerné, de la possibilité pour l'Etat membre en question d'être entendu et de faire valoir ses observations et d'une manière générale de toute autre modification jugée appropriée dans ce contexte. Le dénominateur commun de ces propositions est donc de mettre en place un mécanisme de surveillance. Ils diffèrent sur la méthodologie choisie, en instaurant une procédure plus ou moins lourde.

La Commission se déclare favorable à l'idée de donner de la substance aux principes inscrits dans l'article 6 paragraphe 1¹ et, par conséquent, à l'idée d'instaurer un mécanisme de surveillance à l'article 7 du traité sur l'Union Européenne. Mais si la Commission estime qu'il est nécessaire de pouvoir mener dans ce contexte une politique plus rigoureuse, elle note que cela ne doit pas se faire au détriment des principes fondamentaux sur lesquels est basée l'Union Européenne. Le mécanisme doit impérativement se situer à l'intérieur du cadre institutionnel de l'Union, et englober le Conseil, la Commission et le Parlement Européen. Le mécanisme doit reposer sur une légitimité incontestable tout en restant flexible dans sa mise en œuvre; le processus décisionnel en vue de son déclenchement et du suivi devrait dès lors être à la majorité supérieure à celle prévue actuellement donc une majorité pondérée. L'Etat concerné doit pouvoir faire valoir son point de vue et exercer pleinement son droit à la défense. Une phase d'observation, sur base des recommandations adressées à l'Etat concerné, doit précéder la suspension de certains droits. La Commission suggère en outre de prévoir une possible gradation des mesures pouvant être mises en œuvre, de même qu'il conviendrait éventuellement de mieux définir les notions de „violations graves et persistantes“ et donc les faits reprochés à l'Etat concerné.

¹ Article 6

L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres.

L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire (...).

PARTIE B

Perfectionner les bases légales

I. LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

Le Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999), sous présidence allemande, avait décidé dans l'annexe IV des conclusions: „Le respect des droits fondamentaux est l'un des principes fondateurs de l'Union européenne et la condition indispensable pour sa légitimité. La Cour de justice européenne a confirmé et défini dans sa jurisprudence l'obligation de l'Union de respecter les droits fondamentaux. Au stade actuel du développement de l'Union, il est nécessaire d'établir une charte de ces droits afin d'ancreur leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union.“

Le Conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999) a donc mis sur pied une enceinte pour l'élaboration de cette charte, qui a commencé ses travaux le 17 décembre 1999 à Bruxelles. Composée de 30 parlementaires nationaux, de 16 parlementaires européens, de 15 représentants des chefs d'Etat et de gouvernement et d'un représentant de la Commission, elle s'est appelée Convention et a depuis lors fonctionné sous ce nom, présidée par M. Roman Herzog, ancien président de la République fédérale allemande¹.

Après de longues discussions, et dans la transparence la plus totale, s'ouvrant largement sur le débat avec la société civile, les ONG et les syndicats, la Convention a adopté le 2 octobre 2000 un projet de Charte transmis au président du Conseil européen.

Au cours des débats, de nombreuses questions ont été soulevées, qui n'ont pas toujours trait à la Charte proprement dite. On peut en effet distinguer deux séries de questions: la première concernant le contenu et la formulation des droits fondamentaux; la seconde concernant le statut du texte ainsi élaboré et son sort futur.

Le rôle de la Convention a porté uniquement sur la première série de questions, étant entendu qu'elle a élaboré un texte qui pourrait, si les chefs d'Etat et de gouvernement en décidaient ainsi, être utilisé sans modification comme texte juridique contraignant.

Le projet retenu finalement par la Convention comporte un préambule, six chapitres portant sur la dignité, les libertés, l'égalité, la solidarité, la citoyenneté, la justice, ainsi qu'un chapitre sur des dispositions générales, appelées encore clauses horizontales.

Selon le mandat de Cologne, la Convention s'est fondée sur la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), sur les dispositions du traité, sur les traditions constitutionnelles communes des Etats membres et, pour les droits économiques et sociaux, sur la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

Il était évident que la Charte ne pouvait créer de nouvelles compétences pour l'UE ni diminuer le seuil de droit ou de protection des citoyens dans leur Etat membre. Ce cadrage a été très clairement inscrit dans les clauses horizontales et annoncé dans le préambule.

Finalement, le compromis issu des travaux de la Convention, s'il ne satisfait pas tout le monde, est cependant acceptable. Il a été entériné au Conseil de Biarritz. Le Conseil de Nice en décembre va donc procéder à la proclamation solennelle de cette Charte.

Si la Chambre n'a plus de prise sur le texte même, elle veut cependant s'exprimer sur le statut de la Charte.

Rappelons à ce sujet que dans son aide-mémoire du 16 novembre 1999 sur la conférence intergouvernementale, le Gouvernement luxembourgeois avait écrit: „Enfin en ce qui concerne la Charte européenne des droits fondamentaux, le Luxembourg conçoit celle-ci comme une déclaration de nature essentiellement politique et préférerait, pour des raisons de sécurité juridique, de ne pas la voir intégrée dans le TCE.“

Dans cette remarque, le Gouvernement avait fait allusion à un problème soulevé au départ par d'aucuns: celui du double emploi de la Charte et de la CEDH et, partant, de possibles divergences dans

¹ Les représentants luxembourgeois à la Convention étaient Madame Simone Beissel et Monsieur Ben Fayot pour la Chambre des Députés, Monsieur Paul-Henri Meyers pour le Gouvernement.

la jurisprudence des droits fondamentaux entre la Cour de Luxembourg et la Cour de Strasbourg. D'où le danger de l'insécurité juridique.

Il convient cependant de faire remarquer que non seulement les représentants des deux cours ont assisté à tout le processus d'élaboration de la Charte, mais encore qu'en fin de compte la Cour européenne des droits de l'homme, par la voix de MM. Fischbach et Krüger, a écrit à propos de l'avant-dernière version presque définitive¹: *„Notre souci principal étant de veiller à ce que les droits que la Charte emprunte à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne donnent pas lieu à des interprétations divergentes voire contradictoires, selon qu'ils sont interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de justice de Luxembourg, nous estimons que le texte proposé rencontre largement cette préoccupation, en attendant une décision définitive sur sa nature juridique.“*²

Pour ce qui concerne la nature politique ou juridique du texte, la Chambre comprend qu'en novembre 1999, avant que les travaux aient commencé, le Gouvernement ait voulu faire preuve de prudence et n'ait pas voulu s'engager au-delà d'une déclaration politique, donc non contraignante.

A l'heure qu'il est, et le texte étant ce qu'il est, il devrait être possible de revoir cette première attitude. Non seulement, le texte de la Charte ne contrevient pas aux dispositions fondamentales de notre Constitution ou de notre législation, mais il est considéré assez généralement par les citoyens comme une protection face aux organes et institutions de l'Union.

Si, sans doute, le Conseil de Nice ne semble pas vouloir s'engager au-delà d'une proclamation solennelle de la Charte, il ne faudrait pas qu'elle disparaisse dans les dossiers.

La Chambre est en effet d'avis que la Charte peut servir de deux façons. D'une part, elle pourra être, comme la CEDH, un catalogue de droits justiciables pour les citoyens et les résidents sur le territoire de l'UE face aux organes et institutions de celle-ci; il faudrait à cette fin inscrire une référence à la Charte dans l'actuel article 6 du TUE. D'un autre côté, elle pourra servir de préambule à une future Constitution européenne dans laquelle les traités actuels, d'une lecture difficile, pourraient être refondus.

Il reste dans ce contexte un problème sur lequel la Chambre devrait se prononcer également. C'est la question soulevée au départ comme à l'arrivée des travaux sur la Charte concernant l'adhésion de l'UE à la CEDH.³ Dans un rapport établi à la fin des travaux, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe persiste à croire que *„l'objectif du projet de Charte ne peut être atteint que si les institutions et les organes de l'Union européenne sont liés non seulement au projet de Charte, mais encore à la Convention européenne des droits de l'homme.“*

Par conséquent, l'Assemblée devrait donc inviter l'Union européenne et ses Etats membres à étendre la protection assurée par la CEDH et la Cour de Strasbourg aux actes de l'Union européenne et de ses institutions en apportant les amendements nécessaires aux traités pertinents et procéder parallèlement à l'adhésion à la CEDH et à l'adoption d'une décision sur la Charte proposée.“

Contrairement à ce point de vue exprimé par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission n'est pas d'avis qu'il faut lier l'adoption de la Charte et l'adhésion à la CEDH. Ce serait compliquer outre mesure un problème et surtout mettre en danger l'évolution de la Charte vers le statut d'un instrument contraignant de protection des citoyens et des résidents de l'UE.

*

1 Convent 45

2 Observations des représentants du Conseil de l'Europe sur le projet de Charte du Présidium (Convent 45) en date du 22 août 2000.

3 Voir le rapport de M. Göran Magnusson pour la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la Chambre des droits fondamentaux de l'UE, doc. 8819 du 11 septembre 2000.

En conclusion, la Commission des Affaires étrangères et européennes

- **salue le texte final élaboré par la Convention tout en exprimant la conviction que la Charte est appelée à évoluer, p. ex. par une meilleure prise en compte des droits sociaux;**
- **invite le Gouvernement à donner son accord afin que, dans un premier temps, la Charte soit ancrée dans le traité par une référence à l'article 6 TUE;**
- **est d'avis qu'il faudra développer une méthode afin de rendre contraignants les droits contenus dans la Charte;**
- **invite le Gouvernement à œuvrer au sein du Conseil pour une adhésion de l'UE à la CEDH, sans pour autant en faire un préalable pour l'adoption de la Charte.**

*

II. LA REORGANISATION ET LA „CONSTITUTIONNALISATION“ DES TRAITES

Pour le citoyen la lecture des traités est difficile parce que la construction européenne est effectivement complexe: elle est aussi bien de nature supranationale dans le pilier communautaire qu'intergouvernementale dans les 2e et 3e piliers. De la sorte, le Traité sur l'Union européenne (TUE) comporte, outre des dispositions communes, des dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune (titre V TUE), celles relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (titre VI TUE) ainsi que celles sur la coopération renforcée (titre VII TUE). Le Traité instituant la Communauté européenne, beaucoup plus étendu et maintes fois révisé depuis le Traité de Rome de 1957, instaure la citoyenneté de l'Union (2e partie TCE), porte sur les politiques de la Communauté (3e partie TCE), établit l'association avec les pays et territoires d'outre-mer (4e partie TCE), et crée les institutions de la Communauté (5e partie TCE).

Dans son avis sur la révision des traités du 26 janvier 2000 (COM (2000) 34), la Commission européenne avait souligné l'intérêt de traités en deux parties, dont une plus générale et une autre plus technique, pour en rendre la lecture plus simple. *„En outre, ajoute-t-elle, 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 européenne avait alors demandé à l'Institut universitaire européen de Florence – Centre Robert-Schuman – de réaliser une étude de faisabilité d'un tel projet. Ce rapport¹ rappelle qu'il y a eu certes un effort de consolidation au fur et à mesure des révisions successives, accompagnées d'actes de nature similaire et de protocoles. *„La plupart de ces tentatives de consolidation des traités se caractérisent par un texte long, encombré de considérations techniques liées à l'opération de restructuration, et dont la valeur ajoutée en terme de lisibilité et de sécurité juridique est maigre.“*

Les auteurs du rapport ont donc proposé un Traité fondamental en 8 titres. Les trois premiers portent sur les dispositions relatives aux fondements de l'Union, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté.

Le titre IV fait clairement ressortir la structure en trois piliers dont le premier communautaire, avec les différentes politiques communes, et les deux autres intergouvernementaux, dont la PESC et la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Le titre V contient les dispositions institutionnelles, le titre VI les dispositions financières, le titre VII les dispositions sur la coopération renforcée et le titre VIII des dispositions finales.

En vertu de ces travaux, la Commission européenne a, dans sa Communication „Un Traité fondamental pour l'Union européenne“², proposé „que la conférence (intergouvernementale) se prononce sur l'opportunité d'engager une réorganisation et une simplification des traités“ sans qu'elle estime réaliste que la présente CIG procède dès à présent à cette réorganisation. Pour le moins, la CIG devrait définir une procédure et un calendrier.

¹ *Un traité fondamental pour l'Union européenne*. Etude sur la réorganisation des Traités. Rapport remis le 15 mai 2000 à Monsieur Romano Prodi, président de la Commission européenne

² COM (2000) 434 final du 12.7.2000

Il est évident que si la Charte des droits fondamentaux venait à dépasser le caractère de déclaration politique, elle devrait trouver sa place dans un des tout premiers titres sinon figurer comme préambule de ce Traité fondamental.

La Commission se déclare d'accord avec un travail de simplification afin de rendre les traités plus lisibles. Elle ne peut cependant pas approuver la tendance à exclure des parties entières du mode de révision actuellement en vigueur, sans que celles-ci soient clairement définies, ce qui risquerait à l'évidence de diminuer encore l'intervention des Parlements nationaux dans ce travail.

*

Cette réorganisation des traités, qui n'en changerait ni le contenu ni la portée des compétences attribuées aux institutions, mise à part, d'aucuns ont mis en question le principe même de traités élaborés sur une base intergouvernementale et mis en avant la „constitutionnalisation“ des traités. Celle-ci consisterait d'abord en ce que le pouvoir constituant ne constituerait plus seulement dans les Etats membres qui décideraient, à l'unanimité, des modifications aux traités, mais encore du Parlement européen et des parlements nationaux. Ainsi, le PE a, dans sa résolution sur la CIG¹, considéré *„qu'il faut tenir compte du principe constitutionnel en vertu duquel l'union des peuples est représentée par le Parlement, et l'union des Etats par le Conseil“*.

Dans la partie de la résolution intitulée „Pour un processus constitutionnel dans l'Union“ le PE propose d'abord, comme on vient de l'exposer plus haut, une simplification et une consolidation des textes des traités, ensuite l'introduction d'une hiérarchie des normes.

Dans cette hiérarchie, la partie A du traité, comprenant toutes les dispositions de nature constitutionnelle², serait adoptée par le Conseil à l'unanimité, soumise à l'approbation du Parlement européen, puis ratifiée par les Etats membres; la partie B comprendrait les autres domaines couverts par les traités actuels; viendraient ensuite les actes législatifs et enfin les actes administratifs.

Il est évident qu'outre l'aspect de clarification technique, la constitutionnalisation comporte un aspect politique important, c'est l'intervention du PE dans la confection des traités. Celui-ci devrait approuver le texte élaboré et adopté par le Conseil, avant la ratification au niveau national qui normalement ne fait pas problème, une fois qu'un gouvernement a donné son accord au niveau du Conseil. Le Parlement européen deviendrait ainsi le deuxième pouvoir constituant à côté du Conseil.

La Commission est d'avis qu'avant de pouvoir envisager une modification du pouvoir constituant, il faudra clarifier les objectifs futurs de l'intégration européenne en matière de confédération ou de fédération d'Etats.

En attendant, la Commission est d'avis qu'il faudrait associer plus étroitement, outre le Parlement européen, les parlements nationaux à un stade préliminaire à toute discussion dans ce contexte.

¹ A5-0086/2000 Résolution du PE avec ses propositions sur la CIG

² Le préambule, les objectifs de l'Union, la Charte des droits fondamentaux, les institutions, les procédures décisionnelles et la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres

PARTIE C

Renforcer la démocratie**Sujets connexes****I. LE ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX**

Chaque pays a développé des mécanismes plus ou moins performants pour impliquer son Parlement national dans le processus d'intégration européenne.

Il est vrai que la manière dont ils fonctionnent dépend aussi bien de la bonne volonté du Gouvernement que de l'engagement du Parlement lui-même.

Au Luxembourg, la tradition de consultations répétées avant et après les Conseils européens entre le Gouvernement et la Chambre, en particulier par le biais de la Commission des Affaires étrangères et européennes, s'est bien développée depuis quelques années. Il y a eu, de la part des ministres en charge successifs, une grande disponibilité à informer dès le stade préliminaire voire à impliquer les groupes parlementaires dans l'élaboration de dossiers européens importants, comme p. ex. la fiscalité ou la révision des traités.

L'implication des commissions spécialisées du Parlement quand il s'agit de dossiers courants, mais néanmoins importants, de la politique communautaire, s'avère plus difficile. Cela ne tient pas tellement à une quelconque mauvaise volonté de la part du Gouvernement qu'à l'impossibilité, pour les députés, de suivre l'évolution parfois longue et tortueuse de dossiers européens, par définition sujets à des stratégies divergentes, des compromis difficiles et des retournements multiples.

Il n'en reste pas moins que la Chambre doit trouver les moyens pour suivre également les dossiers courants. C'est une question de personnel spécialisé et de moyens d'information. Si le Parlement national entend être un acteur important dans la politique européenne, il doit se donner ces moyens pour élaborer lui-même des positions et contribuer ainsi au débat et à prise de décision.

La COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) est-elle un succès? Depuis son officialisation par le traité d'Amsterdam, la COSAC n'a pas réussi à dépasser le stade d'un forum, certes utile, mais qui n'a pas toujours eu l'impact escompté sur la politique européenne. Par ailleurs la règle du consensus ne facilite pas l'adoption des propositions faites au cours du débat.

D'autre part, l'habitude prise par la COSAC de se tenir vers la fin d'une présidence plutôt qu'au début empêche la participation de cette assemblée à un moment où les orientations d'une nouvelle présidence sont discutées.

Il faudrait par conséquent réfléchir à une réorganisation de la COSAC en essayant d'abolir notamment la règle du consensus.

Concernant la PESC la Commission des Affaires étrangères et européennes pourrait se déclarer en faveur de la proposition du Parlement européen consistant à réunir des parlementaires responsables des questions de sécurité et de défense du Parlement européen et des Parlements nationaux, auxquels pourraient s'ajouter des représentants des Parlements des pays candidats ainsi que des pays associés à l'UEO.

*

II. LE STATUT DES PARTIS POLITIQUES EUROPEENS

Depuis le traité de Maastricht, un article du Traité CE (art. 191 à l'heure actuelle) s'occupe des partis politiques au niveau européen: „*Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.*“

Le Parlement européen propose de reformuler cet article en précisant qu'il s'agit de „partis politiques européens“ (point 8.1. de la résolution du 13 avril 2000) et de faire adopter, dans un délai de 12 mois après l'adoption du Traité, les conditions de reconnaissance, le statut et les modalités de financement des partis politiques européens par le Conseil et le Parlement.

En effet, les principaux groupes parlementaires au PE ont toujours insisté sur la nécessité d'une assise politique plus large dans l'opinion publique et d'un espace politique européen, au-delà de l'espace politique national.

Ceci dit, il est évident qu'un tel statut posera des problèmes quant au contrôle du caractère démocratique des partis, aux sanctions à prendre en cas d'infraction des règles instaurées surtout en matière de financement.

La Commission des Affaires étrangères et européennes est d'avis qu'une vie politique au niveau européen doit essayer d'impliquer les citoyens et pour cela engager les partis nationaux à s'unir sur le plan européen. Une telle tâche ne va pas sans moyens et sans encadrement personnel. La mise à disposition de moyens humains et matériels par le budget européen doit se faire dans la transparence et dans l'objectivité.

La Commission constate encore que, tout comme au niveau national, de nombreux groupements de la société civile interviennent au niveau européen. La question se pose dès lors comment leur conférer une légitimité pour participer pleinement à la vie démocratique européenne.

Outre la proposition du Parlement sur les partis, l'évolution démocratique de l'UE exigera à l'avenir l'intervention d'autres acteurs. Ainsi, une évolution pourrait p. ex. consister à donner à d'autres groupes de la société civile une légitimation par le Traité, p. ex. aux syndicats et aux organisations non gouvernementales.

Conclusions

La Conférence intergouvernementale a pour mission de remédier dans l'immédiat aux difficultés qui se posent à l'Union européenne dans la perspective de l'élargissement. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit non seulement de préparer les institutions européennes à l'élargissement mais également d'en garantir le fonctionnement futur.

Le fait que les questions telles que la composition de la Commission européenne, la pondération des voix au Conseil et l'extension du vote à la majorité qualifiée soient restées en suspens lors de la signature du traité d'Amsterdam en démontre bien le caractère sensible. Aussi les domaines, auxquels l'ordre du jour de la Conférence a été élargi, ont-ils leur raison d'être puisqu'ils sont étroitement liés aux reliquats d'Amsterdam. Toutefois, les différents États membres sont conscients que d'ici décembre prochain ils devront se mettre d'accord sur ces points essentiels.

En effet, l'enjeu de cette Conférence intergouvernementale ne se limite pas uniquement au fait qu'il faut assurer le fonctionnement des institutions européennes dans une Union à 27 ou 28. Le défi de cette Conférence réside dans le fait qu'il faudra trouver un équilibre dans lequel les différentes sensibilités, qui font la force de l'Union européenne, pourront faire entendre leur voix et participer activement à la construction européenne. L'Union européenne ne gagnerait rien en se mettant sur une voie dont la finalité serait la marginalisation. Par contre, l'Union européenne a tout à gagner en favorisant l'intégration européenne. Dans ce contexte, il faut également voir les coopérations renforcées qui peuvent contribuer considérablement à cet objectif.

C'est ainsi que la Commission des Affaires étrangères et européennes souhaite réitérer sa position sur les différents sujets traités, en se prononçant pour le maintien d'un Commissaire par Etat membre. Au niveau du Conseil elle favorise un système à double majorité alliant à la fois la transparence et la double nature de l'Union. La Commission des Affaires étrangères et européennes s'exprime aussi en faveur de l'extension du vote à la majorité qualifiée dans certains domaines. Cependant, elle tient à confirmer que cette extension ne devra pas se faire au prix de la souveraineté des parlements nationaux. Par ailleurs, la Commission des Affaires étrangères et européennes estime également qu'un passage à la majorité qualifiée pour les domaines touchant à l'équilibre institutionnel de l'Union européenne, à la fiscalité et à la sécurité sociale, ne peut pour l'instant, être envisagé.

Dans ce contexte, la Commission des Affaires étrangères et européennes se rallie également au mémorandum BENELUX du 29 septembre 2000 qui stipule:

„Les pays du BENELUX sont d'avis que le Conseil devra dans l'avenir de toute façon décider à la majorité qualifiée sur:

- la libre circulation des personnes (asile et migration)*
- la politique de l'environnement*

- la politique commerciale commune
- la politique sociale, en tenant compte des différents systèmes nationaux

*Pour les décisions de caractère législatif prises par le Conseil à la majorité qualifiée, le Parlement européen doit avoir le droit de codécision.*¹

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires étrangères et européennes, consciente de l'enjeu que cette réforme représente pour l'avenir de l'Union européenne, invite le gouvernement à œuvrer avec ses partenaires afin que cette Conférence intergouvernementale saisisse *„la chance qui se présente de garantir la paix, la prospérité, la stabilité et les valeurs de notre Communauté“*¹.

Luxembourg, le 23 octobre 2000.

Le Président,
Paul HELMINGER

Les Rapporteurs,
Emile CALMES
Ben FAYOT

*

PROPOSITION DE MOTION (1)

La Chambre des Députés

- considérant que l'élargissement de l'Union européenne représente une chance historique pour l'ensemble du continent;
- considérant que la Conférence intergouvernementale constitue pour l'Union européenne la dernière négociation institutionnelle avant l'élargissement et que la question des réformes institutionnelles est indissolublement liée au défi de l'élargissement;
- vu que ces négociations sont cruciales pour préserver la capacité fonctionnelle de l'Union et rendre son système de décision plus démocratique et plus efficace pour permettre une transition réussie vers un partenariat de potentiellement 28 pays;
- considérant qu'en regard à la diversité croissante il convient d'aménager la possibilité de réponses flexibles aux défis nouveaux;
- considérant qu'il convient de renforcer le fonctionnement démocratique de l'Union et la transparence des mécanismes décisionnels;
- considérant la grande utilité de la méthode communautaire pour approfondir et poursuivre l'intégration européenne, d'un côté, et la tendance néfaste à l'intergouvernementalisme que l'on peut constater dans certaines prises de position, de l'autre côté;
- considérant les aides-mémoires du Gouvernement sur la CIG;
- considérant le mémorandum BENELUX sur la CIG et l'avenir de l'Union européenne du 29 septembre 2000;

invite le Gouvernement

- à soutenir, en ce qui concerne la composition de la Commission européenne, l'approche d'un collège qui se compose d'un national de chacun des Etats membres afin d'assurer l'acceptabilité des décisions prises au sein de la Commission européenne et à s'engager pour une réorganisation interne efficace qui garantit le principe de la collégialité ainsi que l'égalité des commissaires;
- à favoriser, au niveau de la pondération des voix au Conseil, l'approche d'une double majorité garantissant ainsi le respect de la double nature de l'Union qui est à la fois une Union des Etats et une Union des peuples;
- à œuvrer pour une généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil dans le domaine législatif, ainsi que du principe de codécision, la règle de l'unanimité étant réservée aux dispositions à

¹ Mémorandum BENELUX du 29 septembre 2000

caractère constitutionnel, aux décisions affectant l'équilibre institutionnel ainsi qu'à celles concernant la fiscalité et la sécurité sociale;

- à soutenir l'assouplissement des conditions pour la coopération renforcée, dans le respect des impératifs de cohérence et de solidarité dans une Union élargie et plus diverse;
- à ne pas transiger, en ce qui concerne la répartition des sièges au sein du Parlement européen, sur le nombre de députés qui reviennent à notre pays et à s'opposer à toute diminution du contingent des six députés qui est le nôtre depuis qu'une assemblée parlementaire européenne existe;
- à se prononcer pour le maintien de la règle actuelle d'un membre par Etat membre en ce qui concerne la composition de la Cour de Justice et de la Cour des Comptes;
- à se déclarer favorable à la révision des articles des traités qui permettent de prendre des sanctions, y compris l'exclusion, à l'égard d'un Etat membre qui ne respecte pas les valeurs fondamentales de l'UE;
- à soutenir, dans le cadre du développement ultérieur de la politique étrangère commune et de défense et de sécurité (PECDS), au maximum la mise en place d'une capacité non militaire de prévention et de gestion des conflits, à côté de la force de réaction rapide tout en accordant une attention particulière aux conséquences institutionnelles qui résultent des initiatives annoncées dans le cadre des missions de Petersberg;
- à veiller, à cet égard, au contrôle parlementaire à la politique étrangère commune;
- à prendre en considération la possibilité d'une réorganisation et d'une simplification des textes des traités en deux parties, l'une à caractère constitutionnel, l'autre consacrée aux procédures de nature technique clairement définies, cette dernière pouvant être soumise à des procédures de modification plus souples;
- et ainsi à s'engager pour l'implication des parlements nationaux et du Parlement européen, à côté des gouvernements de l'Union européenne, dans l'élaboration future de textes;
- à s'opposer à toute velléité tendant à modifier le statu quo en ce qui concerne les lieux de travail des institutions européennes et à défendre énergiquement les acquis de notre pays dans ce domaine;
- à continuer à tenir la Chambre des Députés informée de l'état d'avancement des négociations pendant toute la durée de la Conférence intergouvernementale.

*

PROPOSITION DE MOTION (2)

La Chambre des Députés

considérant les mandats des Conseils européens de Cologne et de Tampere concernant l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux;

saluant le texte final approuvé à une très grande majorité le 2 octobre 2000 par la Convention chargée de l'élaboration de la Charte comme une synthèse globalement réussie des droits civils et politiques et de droits nouveaux, comme les droits sociaux et économiques;

convaincue que la Charte est appelée à évoluer, en particulier en ce qui concerne les droits sociaux;

invite le Gouvernement

à donner son accord afin que, dans un premier temps, la Charte soit ancrée dans le traité par une référence à l'article 6 du TUE;

à oeuvrer de sorte à rendre contraignants les droits contenus dans la Charte;

à s'engager au sein du Conseil pour une adhésion de l'UE à la CEDH sans pour autant en faire une condition préalable à l'adoption de la Charte.

*

ANNEXE 1

Demande de la commission d'une motion de confiance*Projet du nouvel article 214bis*

Le Président, après décision par la Commission, peut poser la question de confiance au Parlement européen sur la base d'une déclaration politique générale. En l'absence de l'adoption par le Parlement d'une motion de censure conformément à l'article 201 dans un délai de quatre jours, la confiance du Parlement est réputée acquise.

*

ANNEXE 2

Dispositions qui méritent un examen en vue d'un passage éventuel à la majorité qualifiée*A. Dispositions pour lesquelles un passage en l'état à la majorité qualifiée pourrait être envisagé*

1. Nomination des représentants spéciaux PESC (*article 23 TUE*)
2. Conclusion d'accords internationaux dans le domaine de la PESC pour ce qui est des domaines qui ont fait l'objet d'une action commune à la majorité qualifiée (*article 24 TUE*)
3. Mesures contre la discrimination (*article 13 TCE*)
4. Dispositions visant à faciliter le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres (*article 18 § 2 TCE*)
5. Accès et exercice activités non salariées, modification dans un ou plusieurs Etats membres des principes législatifs existants du régime des professions (*article 47 § 2 TCE*)
6. Les procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats membres et des règles en matière de visa uniforme (*article 62 § 2 ii) et iv) TCE*)
7. Les mesures relatives à l'asile (*article 63 § 1 a), b), c) et d) TCE*)
8. Les mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées (*article 63 § 2 a) et b) TCE*)
9. Les mesures relatives à la politique d'immigration (*article 63 § 3 a) et b) TCE*)
10. Les mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre de séjourner dans les autres Etats membres (*article 63 § 4*)
11. Les mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontalière et dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur (*articles 65 TCE*)
12. Les mesures pour assurer une coopération entre les services compétents des administrations des Etats membres et entre ces services et la Commission dans les domaines visés au Titre IV (*article 66 TCE*)
13. Les dérogations à la procédure normale quand l'application des principes du régime de transports est susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et d'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transports (*articles 71 § 2 TCE et 80 § 2 deuxième alinéa s'agissant des transports maritimes et aériens*)
14. Directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun (*Article 94 TCE*)¹

¹ Dans l'hypothèse où tous les aspects relatifs à la fiscalité relèveraient de l'article 93. La suppression de cet article serait également envisagée.

15. Les mesures économiques en cas de difficultés dans l'approvisionnement de certains produits (*article 100 § 1 TCE*)
16. Assistance financière communautaire, sur certaines conditions, à un Etat membre qui connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle (*article 100 § 2 TCE*)
17. Conclusion d'accords internationaux dans le domaine de la propriété intellectuelle et des services (*article 133 § 5 TCE*)
18. Actions d'encouragement, à l'exclusion de l'harmonisation, dans le domaine de la culture (*article 151 § 5 TCE*)
19. Mesures d'appui à l'action des Etats membres dans le domaine industriel (*article 157 § 3 TCE*)
20. Actions spécifiques pour la cohésion économique et sociale en dehors de fonds structurels (*article 159 alinéa 3 TCE*)
21. Règles applicables aux fonds structurels et aux fonds de cohésion (*article 161 TCE*)
22. Association pays et territoires d'outre-mer (*article 187 TCE*)
23. Approbation de la fixation du statut des membres du Parlement européen (*article 190 § 5 TCE*)
24. Nomination du Secrétaire général du Conseil (*article 207 § 2 TCE*)
25. Nomination du Secrétaire général adjoint du Conseil (*article 207 § 2 TCE*)
26. Le règlement de procédure du Tribunal de première instance (*article 225 § 4 TCE*)
27. Le règlement de procédure de la Cour de justice (*article 245 § 3 TCE*)
28. Nomination des membres de la Cour des comptes (*article 247 § 3 TCE*)
29. Règlement financier (*article 279 TCE*)
30. Etablissement de la liste des biens à double usage (*article 296 § 2 TCE*)
31. Accords d'association (*article 310 TCE*) lorsqu'ils portent sur des domaines pour lesquels la majorité qualifiée est requise pour l'adoption des règles internes

B. Dispositions pour lesquelles un passage à la majorité qualifiée ne pourrait être envisagée que pour certains aspects spécifiques

32. Etablissement d'agences décentralisées (*article 7 § 3 TCE nouveau*)
33. Mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs et des travailleurs non salariés (*article 42 TCE*)
34. Certaines mesures fiscales bien délimitées (*article 93 § 2 TCE*)
35. Dispositions nécessaires pour l'assistance mutuelle et la coopération entre autorités fiscales (*article 93 § 4 TCE*)
36. Certaines dispositions spécifiques dans le domaine social (*article 137 § 1 TCE*)
37. Coopération économique, financière et technique avec des pays tiers non-PVD (*article 181bis TCE nouveau*)
38. Conclusion des accords mixtes (*article 300 § 8 TCE nouveau*)
39. Modalités de participation de l'Union européenne aux travaux de l'OMC (*nouveau protocole*)

ANNEXE 3

Titre VII

Dispositions sur la coopération renforcée*Article 43*

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 de l'Union;
- c) ne soit utilisée qu'en dernier ressort, lorsque les objectifs desdits traités ne pourraient être atteints en appliquant les procédures pertinentes 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 l'article 40 du présent traité, selon le domaine concerné, et soit autorisée par le Conseil, conformément aux procédures qui y sont prévues.

2. Les Etats membres appliquent, dans la mesure où ils sont concernés, les actes et décisions pris pour la mise en œuvre de la coopération à laquelle ils participent. Les Etats membres n'y participant pas n'entravent pas la mise en œuvre de la coopération par les Etats membres qui y participent.