

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 54

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. Jean-Paul JACQUÉ

Président de l'Université des Sciences Juridiques, Politiques,

Sociales et de Technologie de Strasbourg

VERS L'UNION EUROPÉENNE

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 30. April 1985

En outre, ses incidences pratiques ont été très faibles comme l'on pouvait s'y attendre. On ne peut manquer d'éprouver quelque méfiance envers l'idée de recourir exclusivement aux gouvernements pour gérer le développement de l'Union européenne.

La négociation de la déclaration solennelle sur l'Union européenne a été marquée du phénomène classique des négociations inter-gouvernementales, on commence à mettre de côté tout ce sur quoi une délégation n'est pas d'accord et on se trouve ramené, dès le premier abord, au plus petit commun dénominateur. Il est donc nécessaire de faire appel à des forces qui expriment, non la cohabitation des intérêts nationaux, mais l'intérêt de la Communauté. Ceci dit, quelle démarche suivre? Pour certains, il n'est pas nécessaire de modifier fondamentalement le fonctionnement des institutions européennes, mais il convient avant tout de développer des politiques nouvelles. Que l'on accroisse progressivement, par la voie de l'article 235, le champ d'action de la Communauté économique européenne, que l'on procède par petits pas et, après seulement, lorsque ces progrès seront réalisés, les temps seront mûrs pour mettre en place de nouvelles institutions. Mais toutes les tentatives de développement des politiques communautaires qui ont été entreprises se sont heurtées aux problèmes institutionnels. Comment espérer développer des politiques nouvelles avec un Conseil qui est bloqué par l'exigence de l'unanimité? La réforme des institutions et celle des politiques doivent être menées de concert sur la base d'un nouvel élan et par de nouvelles voies. Ces nouvelles voies qui sont ouvertes et dont je voudrais vous entretenir procèdent de deux horizons différents. Historiquement, la première de ces voies a été suivie par le Parlement Européen qui a adopté l'an dernier un projet de traité d'Union européenne, qu'il désirait proposer aux parlements nationaux et aux gouvernements pour ratification. Ce projet de traité qui est un édifice complet avec plus de quatre-vingt articles constitue un nouveau traité destiné à se substituer aux traités existants. C'est à la fois sans doute un document juridique, mais surtout un instrument politique qui définit ce que pourrait être l'Union européenne et quelles sont les exigences nécessaires à sa réalisation.

Sans entrer pour le moment dans le détail du projet, disons simplement que c'est un compromis politique voté par une large majorité de parlementaires de tous les horizons politiques et nationaux. Ce compromis politique n'est certes pas un projet révolutionnaire, mais il propose des progrès importants. Soumis aux différents gouvernements, il a entraîné un certain nombre de réactions. La plus importante a été sans doute celle du Président en exercice à l'époque du Conseil européen, le Président MITTERRAND qui a tenu des propos très positifs devant le Parlement en Mai 1984 en disant qu'il approuvait l'esprit et la méthode du projet de traité et qu'il fallait entreprendre une nouvelle démarche pour la réforme des institutions européennes. Au Conseil Européen de Fontainebleau, les chefs d'Etat et de gouvernements ont chargé un comité composé de représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernements appelé Comité Spaak no.2 ou Comité Dooge de rédiger un rapport sur l'union européenne et sur les réformes qui sont nécessaires pour y parvenir. Ce comité a travaillé, il a produit un premier rapport intérimaire puis un rapport définitif, lequel fut soumis au sommet de Milan pour décision. Nous sommes donc en présence de deux documents, le projet de traité et le rapport Dooge qui dans une perspective différente, proposent une réforme des institutions communautaires.

Nous voudrions parcourir avec vous ces documents pour voir s'il existe une inspiration unique ou de profondes divergences quant à la vision d'une Union européenne, puis ensuite dans un second temps, plus politique que juridique, nous interroger sur la possibilité à partir de cette convergence ou de ces divergences, d'une relance nouvelle de la construction européenne à compter du sommet de Milan.

Convergence ou divergences sur l'Union européenne

Il est difficile de comparer deux documents qui n'ont pas le même objet. Le rapport identifie un certain nombre de domaines dans lesquels la Communauté doit faire des progrès, le projet de traité présente une construction d'ensemble cohérente et dynamique. Mais dans les deux cas,

l'on constate que l'identification des progrès nécessaires pour faire l'Union européenne est tout à fait commune. Que nous disent les deux documents? Il faut mener à terme la construction communautaire, achever la mise en oeuvre de politiques nouvelles, en tenant compte des développements de la technologie et de la création d'une véritable communauté culturelle européenne, intégrer la coopération politique et les activités communautaires dans un cadre unique tout en prenant en considération dans le cadre de la coopération politique les préoccupations relatives à la sécurité de l'Europe. Enfin, ce mouvement doit s'accompagner d'une réforme des Institutions de telle sorte que l'union soit capable de conduire ces politiques. En d'autres termes, sur ce qu'il faut faire on ne rencontre guère de divergences. Ce qui est même surprenant, c'est que le rapport du Comité Dooge va beaucoup plus loin sur la sécurité que le projet parlementaire qui se limite à prévoir que l'Union européenne s'occupera des aspects politiques et économiques de la sécurité, les aspects militaires relevant des alliances traditionnelles.

Ainsi, sur le contenu de l'Union, on note l'existence d'une sensibilité identique des parlementaires et des représentants des chefs d'Etat et de gouvernements. Bien entendu, les deux documents sont différents dans la forme parce que le Parlement a voulu dans le projet de traité définir de manière précise les compétences de l'Union tandis que le rapport Dooge reste plus vague. Le projet de traité du Parlement pose donc le problème en termes juridiques de compétences et en moyens d'action en s'inspirant d'ailleurs très fortement de la loi fondamentale de la République Fédérale. On y retrouve notamment la distinction bien connue entre compétences exclusives et compétences concurrentes.

Quant aux réformes institutionnelles, on note encore une assez large convergence entre les objectifs envisagés par le Comité Dooge et les solutions adoptées par le Parlement Européen. Sur l'esprit de la réforme, l'identité de vues est parfaite. Les termes utilisés par le Comité Dooge sont repris du rapport SPINELLI. Les institutions devraient être efficaces et démocratiques, ce qui ne veut pas dire, bien entendu, que les institutions de la Communauté actuelle ne le soient pas du tout,

mais que le but de toute réforme ne peut être que d'accroître ces caractéristiques. On peut discuter sur les moyens d'atteindre ces résultats, mais il convient de souligner combien le caractère démocratique des Institutions est apparu important notamment pour les représentants de la R.F.A. qui ont indiqué à plusieurs reprises qu'il ne saurait être question de transférer des compétences nouvelles à une instance qui ne disposerait pas d'une légitimité démocratique véritable.

Démocratie et efficacité ne peuvent être atteintes qu'à travers le respect d'équilibres indispensables. L'Union devra réaliser un équilibre entre les institutions qui représentent les intérêts nationaux et celles qui représentent l'intérêt commun, c'est-à-dire l'intérêt de l'Union. Les institutions qui représentent les Etats sont au nombre deux: le Conseil Européen et ensuite le Conseil des Ministres. Premier élément, le Conseil Européen. Il est intéressant de constater que personne n'envisage de le supprimer, alors qu'il n'est pas une institution de la Communauté, mais un ajout extérieur, fortement critiqué lorsqu'il a été mis en place. Donc, le Conseil Européen subsisterait sans changer de nature. On propose simplement d'en faire une institution officielle du nouveau système et non plus une institution en marge. Cependant, ce Conseil doit être rétabli dans ses fonctions initiales. Sa fonction n'est pas de gouverner. Il est, me semble-t-il, doté tout d'abord, et c'est ce qu'on voulait au début, d'un rôle d'initiative et de guide. Le Conseil Européen doit être l'organe qui guide l'union dans les progrès qu'elle fait. Il dégager des lignes directrices nouvelles et les propose aux autres institutions de l'union. C'est une tâche de pilote beaucoup plus que de gestionnaire. On souhaite mettre fin à ces négociations sur la gestion de la Communauté encombrant l'ordre du jour des Conseils et restituer aux chefs d'Etat et de gouvernements la capacité de tracer les grandes orientations de l'Union. Le second rôle est celui d'un chef d'Etat collégial.

Le Conseil Européen se verrait attribuer les compétences d'un chef d'Etat parlementaire classique: désignation du chef de l'exécutif de l'union, droit de message, des fonctions d'arbitre dans des cas excep-

tionnels. Si le Conseil Européen conserve sa place, il change profondément de rôle. La seconde institution à propos de laquelle se manifestent à la fois des accords et des désaccords, c'est le Conseil des Ministres. L'accord minimal se fait sur la nécessité de remédier à l'éclatement du Conseil des Ministres en conseils spécialisés qui se concurrencent. Aussi le Rapport Dooge souligne-t-il l'importance du rétablissement de l'autorité du Conseil "Affaires générales". Le projet du Parlement est beaucoup plus radical. Il supprime les formations spécialisées au profit d'un Conseil dont la composition serait permanente. Les représentants des Etats au Conseil des Ministres devraient en effet être désignés de manière permanente, et à la tête de chaque délégation nationale serait placé un ministre qui, au sein du gouvernement national, exercerait la responsabilité des affaires de l'Union. Certes, les Etats conservent la faculté de révoquer les membres de leur délégation mais la révocation résulte d'un acte exprès. Chaque représentation est donc désignée jusqu'à ce qu'elle soit révoquée. La plus grande permanence devrait restaurer l'autorité du Conseil et la présence, au sein de chaque délégation d'un Ministre chargé des affaires de l'Union, favoriserait la coordination au niveau national. S'agissant de l'efficacité du processus de décision, la discussion tourne autour d'une question que l'on évoque depuis le compromis de Luxembourg, celle de l'intérêt vital. Doit-on ou non maintenir la pratique qui permet à un Etat de bloquer le processus de décision au nom de son intérêt vital? Une minorité de membres du Comité Dooge se prononce en faveur du maintien de la pratique du veto tout en admettant que des efforts doivent être faits pour éviter le recours à celle-ci. Cette minorité regroupe les représentants des Etats qui font les plus grandes réserves à toute réforme institutionnelle, Danemark, Grèce, Royaume-Uni. Le problème du veto apparaît comme un révélateur de l'attitude des Etats à l'égard de l'Union.

Une majorité, au sein du Comité, est toute prête à en revenir à l'application stricte des traités. Le Conseil délibérerait jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé mais dès lors que la Commission au trois Etats demanderait le vote, celui-ci devrait être organisé. De plus, le champ soumis au principe majoritaire serait élargi. Le recours à l'unanimité subsisterait

pour l'essentiel lors du développement de compétences nouvelles, ce qui relève actuellement de l'art. 235 du Traité. Le projet du Parlement en cette matière est un peu plus nuancé parce qu'il tente de trouver un compromis entre ceux qui désirent conserver le veto et les partisans de sa suppression. Aussi après avoir posé le principe selon lequel le Conseil statue à la majorité, le traité prévoit que pendant une période de dix ans, après l'entrée en vigueur du traité d'Union européenne, le veto pourra être invoqué lorsqu'un intérêt vital d'un Etat est en cause à condition que la Commission accepte de reconnaître l'intérêt en jeu comme vital. L'idée selon laquelle il reviendrait à la Commission d'attester de l'existence d'un intérêt vital a été critiquée par ceux qui estiment qu'il résulte de la définition même de l'intérêt vital, qu'il ne peut être identifié que par celui qui l'invoque. Enfin, si le projet de traité reconnaît le droit de veto, l'effet de ce droit n'est que suspensif. Il entraîne le report de la décision, non le rejet de la proposition examinée. Ainsi, le projet de traité admet l'existence d'une période transitoire de dix ans pendant laquelle les positions des Etats ne sont pas encore suffisamment proches pour que la règle de la majorité puisse fonctionner de façon régulière. A l'issue de cette période, les conditions d'une véritable solidarité devraient être établies et aucun Etat ne devrait craindre de sacrifier un intérêt particulier au profit de l'intérêt de l'ensemble, car il saura que globalement ce sacrifice sera compensé par des gains dans d'autres domaines. Politiquement, aucune union ne peut fonctionner de façon durable si cette réciprocité globale n'est pas assurée. L'absence de veto doit certes faciliter la prise de décision, mais elle ne doit pas empêcher les Etats de tout faire pour rapprocher leurs points de vue. La contrainte du vote majoritaire doit avant tout pousser les Etats à la recherche de compromis. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la procédure législative prévue par le Parlement offre tant par sa durée que par les étapes qu'elle doit suivre les occasions nécessaires à la recherche d'un compromis.

En outre, un élément devrait rassurer ceux qu'inquiète le recours au vote majoritaire, c'est la possibilité d'une différenciation dans l'application du droit communautaire. Si l'application de la loi est rendue difficile

dans un Etat pour des raisons objectives, celle-ci peut être suspendue à titre transitoire jusqu'à ce que soient créées les conditions permettant une application uniforme. Une telle possibilité devrait enlever de l'intérêt à l'invocation de l'intérêt vital. Cependant il resterait acquis qu'à terme l'objectif est de parvenir à l'uniformité, ce qui implique la mise en place de processus permettant graduellement d'atteindre cette situation.

S'agissant du Parlement et de la Commission, ils sont considérés comme des institutions représentatives de l'intérêt communautaire. On admet généralement qu'une des formes de la démocratisation de l'union consiste à transformer le pouvoir consultatif du Parlement en un véritable pouvoir législatif. Tant le projet de traité que le rapport Dooge vont dans le même sens. Le projet de traité du Parlement européen a cherché dans la procédure législative à établir un équilibre entre le Conseil représentant les Etats, et le représentant des peuples, le Parlement. Le pouvoir législatif est partagé entre le Conseil et le Parlement européen de telle sorte que la contribution des deux institutions au processus législatif soit équilibrée et que la recherche d'un accord entre elles soit facilitée. En effet, en présence d'oppositions entre le Conseil et le Parlement, le système adopté vise à favoriser les négociations pour dégager une position commune. Après un vote dans chaque institution, à défaut d'accord une commission paritaire est constituée afin d'élaborer un texte commun. Le succès de la concertation met un terme à la procédure. L'échec de celle-ci autorise le Parlement à statuer en dernier ressort, mais sur la base du dernier texte voté par le Conseil, la Commission seule disposant d'un pouvoir d'amendement. Le Parlement n'a donc pas intérêt à provoquer l'échec de la concertation puisqu'il se trouvera alors face au dernier texte adopté par le Conseil. Le pouvoir d'amendement détenu par la Commission devrait décourager le Conseil, de son côté, de provoquer l'échec de la concertation. Pour accentuer l'efficacité, et rendre le blocage plus difficile, le projet reprend la règle selon laquelle, comme en matière budgétaire, le silence gardé par une institution pendant un certain délai équivaut à acceptation. Les auteurs du rapport Dooge ont été plus prudents dans le partage du pouvoir législatif. Pour eux, la codécision législative

ne s'étendrait pas à toute la sphère de l'activité communautaire ou de l'activité de l'Union. Le rapport préconise, sur le modèle de la Constitution française, l'établissement d'une distinction entre un domaine législatif soumis à codécision et un autre domaine dans lequel les décisions seraient prises selon la procédure traditionnelle. Quand à la procédure de codécision, elle est fort proche dans son esprit de celle proposée par le Parlement: première lecture par le Parlement, deuxième lecture par le Conseil, et en cas de désaccord conciliation. Cependant le rapport reste silencieux sur la situation qui s'établit en cas d'échec de la concertation. La procédure est-elle bloquée ou l'une des deux institutions dispose-t-elle du droit de dernier mot? Tout comme le Parlement, la Commission représente l'intérêt commun. L'accord se fait sur la nécessité de renforcer l'autorité et l'efficacité de celle-ci. La première voie suivie est celle d'une modification de la procédure de nomination. Le Président de la Commission serait désigné par le Conseil Européen, ce qui lui conférerait une certaine légitimité interétatique. Par contre, les membres de la Commission devraient être choisis par le Président même s'ils sont formellement nommés par les Etats. Cette mesure est de nature à renforcer la solidarité du collège des commissaires et à asseoir l'autorité du Président. L'autorité du collège dans son ensemble serait confortée d'une investiture accordée par le Parlement. En fait, les réformes proposées ne s'écartent guère de la pratique actuelle telle qu'elle résulte de la déclaration solennelle sur l'Union européenne. La seule différence réside dans la nécessaire intervention du Président de la Commission lors de la nomination des commissaires. La seconde voie préparée pour renforcer la Commission consiste à lui reconnaître un large pouvoir de gestion et d'exécution, le Conseil des Ministres se consacrant avant tout à sa tâche législative.

La Cour de justice des Communautés, chargée de veiller au respect du droit dans l'application des traités, doit être également considérée comme une institution représentative de l'intérêt commun. S'il n'en est pour ainsi dire pas question dans les rapports du comité Dooge, le projet du Parlement lui consacre d'importants développements. L'une des idées énoncées quant à la composition de la cour consisterait à faire désigner les membres de celle-ci pour moitié par le Parlement et pour l'autre moitié par le Conseil de l'union. Je suis surpris de voir combien l'idée de confier cette tâche pour partie au Parlement soulève d'objections alors qu'elle est pratiquée en République Fédérale pour les membres de la Cour constitutionnelle et au Conseil de l'Europe pour les membres de la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant si les objections étaient trop fortes, on pourrait transposer le système américain en donnant le pouvoir de nommer au Conseil Européen sur l'avis et le consentement du Parlement. La réforme des voies de recours proposée est plus profonde. On envisage l'élargissement du droit de recours, en supprimant les restrictions figurant à l'article 173 al. 2 et en étendant officiellement les compétences de la Cour aux droits de l'homme par la création d'un recours spécial en matière de violation des droits de l'homme et on propose d'octroyer à la Cour un pourvoi de cassation sur les décisions nationales en cas de refus de demander une interprétation préjudicielle contrairement au traité ou de donner suite à une décision préjudicielle rendue par la cour. Cette dernière solution qui permettrait à la Cour de statuer en dernier ressort sur certains éléments de décisions nationales, est vivement critiquée par ceux qui estiment que la collaboration entre juge national et juge communautaire viendra plus facilement à triompher des difficultés que l'établissement d'une hiérarchie entre eux. Au total, certes, le projet du Parlement apparaît bien plus achevé que le rapport du comité Dooge, mais on note une convergence tant dans le regard porté sur les actuelles Communautés que sur le chemin à suivre pour construire une véritable Union européenne. C'est de cette convergence qu'aurait dû se saisir le Conseil européen de Milan.

Milan et après?

Précédé d'une active préparation diplomatique, marqué notamment par la présentation d'un projet de traité sur l'Union européenne franco-allemand d'une position commune aux états du Bénélux, d'un projet d'accord relatif à la coopération politique britannique ainsi que d'un mémorandum français, le Conseil Européen décidait à la majorité de convoquer une conférence en vue d'élaborer un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune sur la base des projets franco-allemands et britanniques et des modifications du traité CEE conformément à l'article 236 du traité.

"...nécessaires à la mise en oeuvre des adaptations institutionnelles en ce qui concerne le processus de décision du conseil, le pouvoir d'exécution de la Commission et les pouvoirs du Parlement européen ainsi que l'extension à de nouveaux champs d'activité selon les propositions faites par le comité Dooge".

Sur cette base, le gouvernement luxembourgeois soumettait au Conseil sur base de l'article 236 du traité un projet tendant à la révision des traités visant à améliorer les procédures de décision du Conseil, à renforcer le pouvoir d'exécution de la Commission, à accroître les pouvoirs du Parlement européen et à étendre les politiques communautaires à de nouveaux champs d'activités. Le Parlement émettait un avis favorable ainsi que la Commission et le Conseil, à la majorité, convoquait une conférence des représentants des états-membres dont la première réunion devait avoir lieu le 9 septembre 1985. Les ministres des affaires étrangères chargeaient un comité politique d'élaborer un traité de coopération politique. L'ensemble de ces travaux devrait être communiqué au Conseil Européen de décembre 1985.

Il s'agit d'une décision importante puisque c'est la première fois qu'est convoquée une conférence ayant un ordre du jour aussi large, le seul précédent étant les conférences chargées de modifier les dispositions budgétaires des traités. Un échec marquerait pour une longue période l'im-

possibilité de modifier fondamentalement les traités. La Présidence a été saisie des propositions des Etats-membres. Il était difficile à priori de définir les bases d'un compromis, mais force est de constater que les problèmes évoqués sont tous traités dans le projet de traité du Parlement, ce qui montre bien que le diagnostic établi par l'Assemblée en 1984 était exact. Les points essentiels qui suscitent parfois des prises de position divergentes recouvrent les différents chapitres du projet parlementaire.

- S'agissant de la coopération politique, les différents projets visent à institutionnaliser la pratique existante en rendant la consultation obligatoire, pour certains projets, et étendant dans presque tous les cas, celle-ci aux aspects politiques et économiques de la sécurité. Nul ne semble refuser de créer un secrétariat permanent bien que l'on constate des points de vue divergents sur la structure et le rôle de celui-ci. Certes le projet du Parlement rendait possible un passage progressif de la coopération à l'action commune et cet aspect dynamique a disparu mais l'extension des compétences de la Communauté et l'imbrication entre les structures communautaires et celles de la coopération devraient permettre des progrès en ce sens. Par contre, il apparaîtrait essentiel d'éviter la conclusion de deux traités distincts et d'incorporer les dispositions relatives à la coopération politique dans le système des traités communautaires afin de bien marquer l'unité de l'entreprise de construction européenne. Il n'existe pas une voie intergouvernementale et une voie communautaire, mais deux processus de décision différents s'appliquant à des domaines de compétence distincts. En outre, présenter aux Parlements nationaux deux projets distincts, c'est courir le risque de les voir ratifier l'un et rejeter l'autre. C'est refuser de jouer de l'attrait que peut présenter l'une des démarches envisagées pour faire accepter des progrès substantiels dans le cadre de l'autre.
- S'agissant des compétences, si l'accord ne se fait pas encore sur le contenu exact des compétences dont doit être dotée aujourd'hui la Communauté, les domaines dans lesquels des progrès doivent être réalisés,

sont bien identifiés et les chances d'un accord sont raisonnables. Il s'agit tout d'abord d'achever la réalisation du marché intérieur ce qui devrait aboutir en 1992 selon la proposition de la Commission, ce qui n'est pas très éloigné du terme fixé par le Parlement lequel fixait une période de dix ans pour atteindre cet objectif. Les autres domaines envisagés, technologie, environnement, cohésion de la Communauté par l'amélioration des conditions de vie et d'emploi ainsi que la réduction des écarts régionaux, culture etc. sont également traités dans le projet du Parlement.

- Le thème institutionnel est plus délicat. Il recouvre une réorganisation de la Commission par la réduction du nombre des Commissaires et l'octroi à celle-ci d'un pouvoir réel de gestion. L'autorité de la Commission en serait renforcée. Il est plus difficile d'améliorer le processus décisionnel au sein du Conseil. Certes, les différentes propositions envisagent de substituer dans certains cas à l'exigence de l'unanimité celle de la majorité qualifiée, mais cette substitution ne peut avoir d'impact réel que dans la mesure où est abandonné le recours au "compromis" de Luxembourg. Or, sur ce point, on est loin d'une solution. A Milan, le premier ministre grec s'est opposé à ce que figure dans le communiqué final un texte qui n'allait guère plus loin que l'Acte solennel sur l'Union européenne de Stuttgart et comportait simplement l'obligation de justifier devant le Conseil des Ministres l'intérêt très important invoqué pour repousser la décision. Les différents projets ne contiennent aucune proposition nouvelle sur ce point. Tout au plus, voit-on poindre l'idée que dans certains domaines soumis à une coopération législative plus étroite entre le Parlement et le Conseil, le Conseil se verrait impartir un délai pour décider, ce qui laisse supposer que le non-respect du délai puisse constituer une carence contraire au traité. C'est le cas du compromis présenté par la présidence luxembourgeoise (cf. Agence Europe du 7/11/1985).

Un des moyens destinés à faciliter l'adoption d'un texte consiste à dispenser de son application les Etats qui ne l'approuvent pas de telle sorte que ceux-ci ne s'opposent pas à son adoption. Cette conception de

la différenciation qui avait séduit le Comité Dooge n'est pas absente des propositions soumises à la Conférence. La Commission, elle-même, propose que les mesures prises pour la réalisation du marché intérieur puissent prévoir un échéancier différent pour les Etats-membres. Le compromis de la présidence luxembourgeoise maintient cette possibilité en confiant à la Commission le soin de proposer des dérogations appropriées lors de l'élaboration des décisions en vue de la réalisation du marché intérieur. Ces dérogations devront avoir un caractère temporaire. Une proposition française suggère d'ajouter à l'article 235 un article 235 bis permettant, lorsqu'une action n'affecte pas le marché commun mais est nécessaire pour réaliser un objectif de la Communauté, aux Etats-membres qui n'ont pas approuvé cette action de ne pouvoir jouir des droits et d'être dispensés des obligations correspondantes. Il s'agirait donc de permettre d'aborder des secteurs nouveaux sans que tous les Etats soient obligés de participer aux actions mises en oeuvre. L'idée n'est pas nouvelle, il est simplement regrettable que l'on envisage une différenciation à caractère définitif alors qu'il aurait été possible de prévoir des degrés dans la participation à cette action ainsi que l'obligation de rejoindre à terme la majorité des Etats.

Quant au processus législatif, la conférence était saisie de propositions dont la plupart sont bien en retrait sur le projet de traité d'Union. Il n'est pas utile d'insister sur les aspects positifs, mais sans grande signification de l'élargissement du domaine de la consultation ou l'officialisation de la procédure de concertation. L'innovation se trouve dans les propositions italienne, allemande, française ainsi que dans la proposition de la Commission qui sous des dénominations diverses (codécision, Zusammenwirken, coopération) visent à accroître la participation du Parlement à la prise de décision.

Il faut tout d'abord noter que la source d'inspiration de toutes ces procédures réside dans le rapport VEDEL qui contient l'idée d'une différenciation du degré de participation du Parlement à la législation selon les domaines. En ce qui concerne le champ auquel s'appliquerait

cette procédure, la Commission envisage de l'étendre à toutes les hypothèses ayant un lien avec le marché intérieur dans lesquelles le Conseil statuerait d'après les traités révisés à la majorité qualifiée ainsi qu'aux nouvelles compétences dès lors que la même majorité est prévue. Les propositions italienne et allemande recourent plus ou moins la proposition de la Commission en y ajoutant la libre prestation de service (article 63) et en diffèrent entre elles sur certains points révélateurs (la proposition italienne inclut l'harmonisation fiscale qui est exclue par la R.F.A., la politique des transports est visée par la proposition allemande et non par l'italienne).

Le déroulement de la procédure diffère fortement selon les propositions. La proposition italienne est celle qui va le plus loin dans le sens d'une colégislation, ce qui n'est pas étonnant. Après une navette entre Parlement et Conseil, le Parlement peut, en seconde lecture, approuver ou rejeter l'acte immanent du Conseil sans avoir la faculté de l'amender. Si le Parlement ne se prononce pas, les effets sont équivalents à une approbation. Le Parlement et le Conseil interviendraient à égalité dans la procédure législative puisqu'aucun texte ne pourrait entrer en vigueur sans leur accord, mais le Conseil serait dans une position plus avantageuse dans la mesure où le Parlement ne détient pas le pouvoir d'amender, mais seulement d'approuver ou de rejeter. Le Parlement prendrait sur lui en cas de rejet, la responsabilité de l'échec et c'est à lui que serait fait le reproche de paralyser l'action communautaire.

Pour la Commission, le Parlement peut amender ou rejeter les propositions qui lui sont faites. La Commission rend un avis sur ces propositions. En cas d'avis favorable, le Conseil statue à la majorité qualifiée pour retenir les amendements du Parlement et il ne peut s'écarter de cet avis qu'à l'unanimité. En cas d'avis défavorable, le Conseil tranche à l'unanimité. L'idée dominante est que l'accord entre le Parlement et la Commission doit s'imposer au Conseil puisque celui-ci ne peut s'en écarter qu'à l'unanimité (en fait, la technique de l'article 149 est

transposée en ce domaine). Par contre, en cas de désaccord entre le Parlement et la Commission, le Conseil doit trancher à l'unanimité. Pour fonctionner, une telle procédure exige que le droit de veto ait disparu faute de quoi le Conseil décidant toujours à l'unanimité, l'effet de l'accord Commission-Parlement sera réduit à néant. En outre, il faut vaincre la résistance des Etats-membres qui hésitent à faire du couple Parlement-Commission l'arbitre des oppositions entre Etats. C'est la raison pour laquelle les propositions françaises et allemandes sont plus modérées encore. Pour la France, lorsque le Parlement amende une proposition de la Commission, c'est à cette dernière qu'il revient d'en tirer les conséquences en modifiant éventuellement sa proposition, le Conseil prenant sa décision comme à l'accoutumée sous réserve d'une éventuelle concertation. Lorsque le Parlement rejette une proposition et que la Commission maintient celle-ci malgré le rejet, le Conseil statue à l'unanimité. La proposition française modifie très peu le système de décision puisque la Commission peut déjà actuellement modifier sa proposition pour tenir compte de l'avis du Parlement. Ce n'est que lorsque le Conseil désire arbitrer entre la Commission et le Conseil en retenant l'avis du Parlement que l'unanimité est exigée, c'est-à-dire que le rejet préconisé par le Parlement l'emporte si un seul Etat-membre partage l'avis de celui-ci. Cette solution n'est pas de nature à rendre plus efficace la prise de décision et ne remédie en rien à la paralysie du Conseil.

La proposition allemande est conçue sur le même modèle et ne se différencie que dans les modalités de mise en oeuvre. En cas de désaccord entre le Parlement et le Conseil, une procédure de concertation doit être mise en oeuvre. L'échec de la concertation ou le rejet de la proposition élaborée par le comité de concertation permettent au Conseil de statuer définitivement selon les modalités prévues par les traités. La Commission perdrait en partie dans ce système son droit d'initiative.

On voit qu'à l'exception de la solution italienne, les autres hypothèses ne remédient pas fondamentalement aux dysfonctions constatées. La Commission et l'Allemagne proposent en outre une véritable codécision en cas de révision du traité, d'adhésion de nouveaux membres, de conclusion

d'accords d'association. A ces domaines, la Commission ajoute la création de nouvelles ressources propres et la mise en place d'un système électoral uniforme.

Ces propositions diverses malgré leur caractère modéré ne semblent pas avoir rencontré un accueil unanimement favorable lors de la conférence intergouvernementale qui a souhaité lors de sa réunion du 21 octobre 1985 que l'on garde à l'esprit:

- Le souci de faire participer effectivement le Parlement au processus législatif
- La préservation autant que possible de la balance des pouvoirs entre les Institutions
- Le souci d'efficacité et de simplicité du système.

Les deux premières préoccupations par leur caractère contradictoire ne facilitent pas la recherche d'un accord. Dans un souci de compromis, la présidence luxembourgeoise a mis au point une procédure assez proche des propositions allemandes et françaises.

En première lecture, après avis du Parlement et sur proposition de la Commission, le Conseil arrêterait une position commune soumise au Parlement. La procédure serait achevée et le Conseil statuerait définitivement en cas d'accord ou de silence du Parlement.

Si le Parlement propose des amendements, la Commission revoit sa proposition et le Conseil statue à la majorité qualifiée. Il ne peut s'écarter de la proposition qu'à l'unanimité, ce qui revient dans l'ensemble à officialiser la procédure suivie en fait aujourd'hui puisque la Commission peut déjà modifier sa proposition au vu de l'avis du Parlement. Le gain sur le plan de la démocratisation et de l'efficacité du processus décisionnel est faible.

Luxembourg et après?

Après une longue négociation, déjouant les processus les plus pessimistes, le Conseil Européen de Luxembourg devait trouver un accord sur certaines modifications aux traités. Cet accord est assorti de deux réserves, l'une minimaliste du gouvernement danois qui n'a pu prendre position sur les textes proposés, l'autre maximaliste du gouvernement italien qui a subordonné son acceptation à un examen parlementaire. Certes, comme il fallait s'y attendre, l'accord s'est établi au niveau le moins élevé à tel point que l'on se demande si la "montagne n'a pas accouché d'une souris".

Sur le plan des compétences, l'élément essentiel réside dans la volonté politique de faire de la Communauté un espace sans frontières intérieures en 1992. Sur le fond, le texte adopté n'apporte rien de nouveau par rapport au traité CEE puisque la circulation des personnes n'est visée que dans les limites définies par celui-ci. L'apport fondamental se trouve dans la substitution dans certains cas du principe du vote majoritaire à l'unanimité. L'harmonisation des législations en sera facilitée sauf en matière fiscale, de libre circulation des personnes et de droits et intérêts des employés où l'unanimité est conservée. Des possibilités limitées de différenciation sont introduites. La contrepartie de l'acceptation par les Etats les moins développés de la réalisation du marché intérieur était la manifestation du souci de maintenir et de renforcer la cohésion de la Communauté dans la mise en oeuvre des politiques communes. Elle reposera notamment sur une réforme coordonnée de tous les fonds structurels. Viennent s'y ajouter des dispositions relatives à l'environnement et à la technologie. Ces deux dernières politiques trouveront une base juridique claire dans le traité, mais, pour l'essentiel, les dispositions nouvelles ne permettent pas d'actions qui n'auraient pu être réalisées antérieurement sur la base de l'article 235. Leur mise en oeuvre sera facilitée par un recours plus fréquent à la majorité qualifiée.

Le projet relatif à la coopération politique est, pour l'essentiel, une codification des politiques existantes. Tout au plus, peut-on noter une

atténuation des formules relatives à la sécurité, l'absence de référence expresse au Conseil Européen et la création d'un secrétariat permanent.

Restent les Institutions. Si les dispositions relatives aux compétences n'apportent guère plus que la preuve d'une volonté de progrès, celles qui concernent les institutions sont essentielles puisqu'elles ont pour objet de donner à la Communauté les moyens qui lui ont fait défaut jusqu'à présent.

Le point fondamental concernant le Conseil réside dans le recours à la majorité qualifiée pour prendre un certain nombre de décisions (droit de douane, accès aux activités non salariées, libre prestation des services, mouvement de capitaux entre Etats-membres et pays tiers, application du traité à la navigation maritime et aérienne et surtout le rapprochement des législations relatives au marché intérieur). Au-delà du marché intérieur, le recours à la majorité est prévu pour des dispositions d'application relatives au FEDER renouvelé, pour certaines mesures de mise en oeuvre des programmes de recherche technologique en vue de l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs ainsi qu'éventuellement en matière d'environnement. Cependant, au-delà du texte des articles projetés, rien ne garantit un recours effectif à la majorité qualifiée et ne protège contre un glissement progressif vers l'unanimité, les Etats-membres préférant l'absence de décision à une décision qui heurterait un intérêt essentiel d'un Etat. Il est vrai que la possibilité de différencier temporairement les mesures applicables en accordant des dérogations à certains Etats devrait éviter qu'une mesure ne heurte les intérêts d'un Etat. Cependant, il n'en demeure pas moins que tout repose sur la volonté des Etats-membres, volonté dont on aurait été plus sûr s'ils avaient accepté de faire figurer dans le traité des contraintes juridiques garantissant la prise effective de décision.

Est-ce le cas de la procédure de coopération entre Conseil et Parlement européen? Cette procédure est d'application limitée (marché intérieur, cohésion, technologie, sécurité et santé des travailleurs) et ne bouleverse guère l'équilibre institutionnel. Elle ne joue que dans des hypothèses où le Conseil statue à la majorité qualifiée, ce qui est une

des conséquences de l'organisation de la procédure. Pour l'essentiel, la procédure de coopération est conforme au modèle proposé par la Présidence luxembourgeoise exposé plus haut, ce qui revient à dire qu'elle n'innove guère par rapport à la pratique antérieure suivie et qu'elle empêche les rapports directs entre Parlement et Conseil par l'interposition de la Commission. L'accord entre Parlement et Commission sur une solution différente de celle retenue par le Conseil oblige ce dernier à statuer à l'unanimité pour l'emporter. Par contre, le Parlement seul ne peut jouer un rôle actif dans la procédure qu'en rejetant la position du Conseil. On peut douter de l'intérêt d'une réforme qui contribue moins à démocratiser le processus de décision qu'à le rendre plus complexe. En outre, si le Parlement prend au sérieux ses pouvoirs nouveaux, il cherchera par tout moyen à obliger la Commission à reprendre les amendements qu'il a formulés par la menace, le cas échéant, de mettre en cause la responsabilité de celle-ci. Quid alors de l'indépendance de la Commission? Enfin, on l'a déjà dit, la réforme n'a de sens que si le Conseil statue réellement à la majorité qualifiée. Si l'unanimité se maintient, le statu quo persistera.

Quant au renforcement de la fonction d'exécution assurée par la Commission, l'ambiguïté des termes utilisés laisse planer un doute. "Le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit". Que se passe-t-il en cas de silence du Conseil? Qui détient alors la compétence d'exécution de droit commun? Il semble que ce soit la Commission puisqu'un acte exprès est nécessaire pour que le Conseil ne réserve une compétence d'exécution. Ici encore, la pratique seule éclairera le sens à donner aux termes utilisés.

La réforme institutionnelle paraît avoir une portée indéterminée comme si le nécessaire compromis avait conduit le Conseil à ouvrir des possibilités d'évolution sans avoir la possibilité d'imposer les mutations indispensables.

Pourtant, l'enjeu était d'importance. Si la révision aboutit à un accord peu satisfaisant, la Communauté devra poursuivre sa tâche sans que les dysfonctions actuelles aient été éliminées. L'opinion publique comprendra

mal que des avancées significatives ne puissent être réalisées alors qu'on lui aura présenté un accord comme un succès. La crédibilité de la Communauté serait en jeu. Les Etats-membres doivent être conscients de ce fait qui les incite à promouvoir une réforme institutionnelle véritable qui mette le système institutionnel communautaire en mesure de répondre efficacement et démocratiquement aux exigences nouvelles d'une Communauté dotée de compétences accrues. Certes, la voie du Traité d'Union européenne qui reposait sur une redéfinition globale de la Communauté permettait mieux de satisfaire à cette nécessité qu'un remaniement limité des traités actuels. Il est, néanmoins, possible de réaliser une avancée décisive sur la base de l'article 236. La seule différence est que dans le projet du Parlement, la mise en oeuvre effective du traité n'était pas soumise à la volonté unanime des Etats et qu'une avancée avec une large majorité d'Etats restait possible.