

071-005

# PARLEMENT EUROPEEN



*(A) Document  
de la Commission*

*Direction Générale des Etudes*

DOCUMENT DE TRAVAIL

## L'ELARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTE: ADAPTATIONS INSTITUTIONNELLES

*Série Politique*

17

## 2.2 Propositions

### 2.2.1. le modèle d'adaptation arithmétique

#### La composition du Conseil et les procédures de vote

On raisonnera ici dans une perspective à court terme dans laquelle les Communautés s'élargiraient de trois à cinq nouveaux membres : Autriche, Suède et Finlande, auxquels pourraient s'ajouter la Suisse et la Norvège (voir les détails du tableau 5, page suivante)

Une augmentation de trois Etats conduirait à un total de 15 membres au sein du Conseil. La majorité simple, celle qui s'impose en l'absence de disposition contraire du traité, serait alors de 8/15. Les chiffres de la majorité qualifiée, compte tenu d'une projection des pondérations actuelles au sein du Conseil, pourraient être les suivants : Autriche : 5 voix, Suède : 5 voix, Finlande : 3 voix, soit un total de 13 voix supplémentaires ce qui modifie le total des voix en l'augmentant à 88, et le chiffre de la majorité qualifiée pourrait alors être de 59/88 avec une minorité de blocage de 29 voix.

Une augmentation de cinq Etats conduirait à un total de 17 membres au sein du Conseil, la majorité simple serait de 9/17 et la majorité qualifiée de 63/95 avec une minorité de blocage de 34, selon les chiffres qui seraient attribués à la Suisse : 4 et à la Norvège : 3. Le tableau 5 montre comment l'adaptation du système de pondération des votes se fera en cas d'élargissements ultérieurs

- 58 -

Tableau 5 : Systèmes possibles de pondération des votes au Conseil dans une Communauté élargie  
(entre parenthèses : nombre de voix pour la majorité qualifiée)

	a) adaptation arithmétique	b) modèle Sénat
CE		
Belgique	5	2
Allemagne	10	2
Danemark	3	2
Grèce	5	2
Espagne	8	2
France	10	2
Irlande	3	2
Italie	10	2
Luxembourg	2	2
Pays-Bas	5	2
Portugal	5	2
GB	10	2
Total	76 (54)	24 (17)
AELE		
Autriche	4	2
Finlande	3	2
Islande	2	2
Liechtenstein	1	2
Norvège	3	2
Suède	5	2
Suisse	4	2
Total	98 (66)	38 (25)
Europe Centrale		
RPTS	6	2
Hongrie	5	2
Pologne	8	2
Total	117 (78)	44 (30)
Pays Méditerranéens		
Chypre	2	2
Malte	2	2
Turquie	10	2
Total	131 (88)	50 (34)
Europe Orientale/ Balkans		
Albanie	3	2
Bulgarie	5	2
Bosnie-Herzégovine	3	2
Croatie	3	2
Estonie	2	2
Lettonie	2	2
Lithuanie	3	2
Roumanie	7	2
Slovénie	2	2
Total :	161 (108)	68 (46)

- 59 -

Etant donné que les votes à majorité qualifiée sont prévus dans un large spectre du domaine politique, un nouveau problème se posera (renforcé par le résultat du référendum de Maastricht) : celui d'empêcher qu'un groupe d'Etats membres soit continuellement mis en minorité, dans de nombreux domaines politiques. Dans une perspective à court et moyen terme, en tout cas, le consentement de plusieurs pays pourrait être réduit de manière dramatique. Avec une minorité de blocage de 34 voix dans une communauté de 17 membres, les groupes suivants pourraient être mis en minorité :

- trois grands Etats;
- les pays méditerranéens;
- les pays actuels de l'AELE;
- le groupe de pays scandinaves;
- le groupe de pays occidentaux ( les cinq pays fondateurs sans l'Italie).

Une solution consisterait à ajouter au quota un certain nombre d'Etats dont l'accord serait nécessaire, comme c'est le cas pour la politique étrangère et de sécurité. Cette solution serait d'autant plus acceptable si le PE était composé selon une proportionnalité plus correcte de sièges.

S'agissant de la permanence de la composition du Conseil, une autre suggestion pourrait être faite : accepter de considérer officiellement le CoRePer comme une première instance du Conseil, ce qu'il est déjà dans les faits, c'est à dire lui reconnaître la compétence d'arrêter lui-même directement tous les actes qui normalement sont inscrits en Points A sans encombrer l'ordre du jour du Conseil. Lorsque le CoRePer siégerait ainsi, on pourrait concevoir que ses décisions soient transmises au Parlement et qu'elles entreraient en vigueur à l'issue d'un certain délai sauf refus du Parlement exprimé dans ce délai.

#### Les compétences du Conseil.

Le souci qui apparaît primordial et essentiel dans cette perspective est de rationaliser et de simplifier les procédures décisionnelles actuelles : celles-ci sont complexes, illisibles, et encourrent le grief de non-transparence. Dans la perspective d'une adaptation limitée des traités à la suite de l'élargissement, le Parlement devrait à cette occasion réclamer

- 60 -

une diminution et une simplification des procédures normatives communautaires. Ne convient-il pas aussi de demander de lier les procédures à la nature des actes, dans le sens d'une nouvelle typologie des actes qui pourrait s'inspirer de ce que le rapport Bourlanges et la Commission avaient proposé à la Conférence intergouvernementale ? La redéfinition des actes, un lien plus clair avec les procédures, appuieraient la revendication du Parlement de demander que l'unanimité au sein du Conseil soit circonscrite aux questions de caractère constitutionnel ou éventuellement à celles qui devraient relever de la loi organique.

Dans le même souci de "lisibilité", la mainmise par le Conseil sur des pouvoirs d'exécution devrait cesser, particulièrement en ce qui concerne la "Comitologie": son maintien est une source de "brouillage" et de confusion, qui ne correspond pas à une claire répartition des pouvoirs liés aux fonctions au sein du système communautaire, et qui contrevient à la nécessaire séparation des pouvoirs. La seule formule admissible à titre transitoire pourrait être celle du "comité consultatif" ou à la rigueur, celle du "comité de gestion". Les pouvoirs d'exécution devraient relever en principe de la Commission et une loi organique devrait en préciser les modalités. L'occasion de l'élargissement devrait permettre au Conseil de se consacrer à des tâches spécifiques sans encombrer son ordre du jour de questions qui n'ont qu'un rapport lointain avec ses missions propres.

### 2.2.2. Le modèle d'évolution pragmatique

#### La composition du Conseil et les procédures de vote

Cette perspective aurait deux caractéristiques essentielles : le nombre d'Etats membres avoisinerait la vingtaine et le simple maintien des structures actuelles ou amendées ne permettrait pas une gestion adéquate de l'ensemble communautaire; mais par ailleurs, la transformation en une structure fédérative apparaîtrait prématurée. De ces deux caractéristiques découlent deux contraintes : trouver des formules qui assurent une "gouvernabilité" du Conseil mais qui amorcent en même temps sa transformation en une seconde chambre législative. A cet effet, ne conviendrait-il pas de modifier à ce moment-là légèrement, mais symboliquement, la dénomination de l'institution en l'appelant "Conseil des Etats" ?

- 65 -

La question de la représentation des entités sub-étatiques est difficile à régler. Soit on s'oriente vers un Comité des Régions, type Maastricht, auquel on reconnaît certains pouvoirs autres que consultatifs (par exemple d'avis conforme) dans certains domaines, avec le risque d'alourdir le processus décisionnel, soit on inclut dans le Conseil, qui deviendrait alors le "Conseil des Etats et des Régions" une représentation des Régions à côté de celle des Etats, qui en suivrait le mode de désignation et de votation. Une autre solution serait de prévoir une "régionalisation" des circonscriptions électorales pour une partie du moins des députés au Parlement européen.

### Chapitre III : La Commission

#### 1. Analyse

Au niveau de la Commission, l'élargissement accompagné du processus d'approfondissement après Maastricht va poser quelques problèmes :

- le nombre de membres permettant de conserver le bon fonctionnement du principe de collégialité;
- la répartition des membres parmi les Etats membres; et
- la charge de travail et le rôle politique de la Commission.

Alors que les deux premiers problèmes sont régulièrement discutés, le troisième est souvent sous-estimé. Or, étant donné la surcharge de l'agenda de l'Union avec le traité de Maastricht et la perspective d'un besoin croissant de présence politique dans les réunions de plus en plus nombreuses du Conseil, du Parlement et de ses comités, ainsi que dans les dialogues avec les pays tiers, le nombre de douze ou quinze représentants politiques de la Commission sera insuffisant. Mais le principe de collégialité peut poser des problèmes majeurs au sein d'une Commission de vingt membres ou davantage. Une alternative

- 66 -

appropriée serait l'introduction du principe de la responsabilité pour le domaine de sa compétence, qui traduirait mieux la division du travail dans une institution aussi complexe.

## 2. Propositions

### 2.1. Le modèle d'adaptation arithmétique

En ce qui concerne la composition de la Commission, deux solutions sont concevables :

- a) Les grands pays maintiennent deux Commissaires; les nouveaux membres ont un Commissaire. La Commission se composera donc de 20 à 24 membres;
- b) Les grands pays "renoncent" à un de leurs deux membres (16) : cela fait 15 ou 16 membres, ce qui correspond pratiquement à la situation actuelle. Les grands pays auraient toutefois le droit de nommer le Vice-président de la Commission. Pour faciliter le travail courant, un nouveau type de Commissaire serait introduit : le Commissaire "Junior" ou Commissaire "adjoint". Ces Commissaires adjoints pourraient être élus par le PE.

La seconde solution semble préférable pour deux raisons : D'une part, parce que la tendance à terme doit être de faire de la Commission une institution restreinte, efficace, pouvant statuer rapidement (voir le modèle du Conseil fédéral suisse composé de seulement sept membres). D'autre part, parce qu'une Commission de 20 membres sera beaucoup moins homogène, ce qui gênera son action "collective" (création probable de sous-groupes ou sous-comités). L'apport des Commissaires adjoints permettra d'améliorer la présence politique au Conseil, au Parlement et dans les réunions avec les pays tiers.

---

(16) Cette modification peut être introduite dans la loi communautaire par une décision unanime du Conseil, (article 157 du traité de Maastricht, après ratification du traité).

- 67 -

En ce qui concerne les attributions, le statu quo institutionnel sera maintenu, mais la Commission

- applique le principe de subsidiarité et limite ses propositions "législatives" aux questions qui ne peuvent être réalisées de façon suffisante par les Etats;
- utilise au maximum les possibilités d'action propre;
- exerce au maximum les missions d'exécution des directives et règlements;
- développe des initiatives en matière de politique étrangère (de manière à affirmer son rôle dans cette matière de compétence nouvelle pour l'Union).

En ce qui concerne la désignation de la Commission au 1er janvier 1995 (article 158 du traité de Maastricht), le PE devrait pleinement exercer ses nouveaux pouvoirs d'approbation du Président et des autres membres de la Commission, dans des phases ultérieures. Les clauses de l'article 158 offrent au Parlement de nouvelles possibilités qui pourraient peut-être être clarifiées par un accord interinstitutionnel. Un accord est recherché avec le Conseil pour attribuer la moitié des mandats des Commissions à des membres du Parlement européen élus directement en 1994. Cette mesure est de nature à renforcer la "responsabilité" politique de la Commission vis-à-vis du Parlement européen.

## 2.2 Le modèle d'évolution pragmatique

Selon les principes directeurs de ce modèle, la Commission serait transformée en un Exécutif communautaire par modification des traités. Cela signifie qu'elle disposerait de tous les pouvoirs d'exécution. Les tâches d'exécution du Conseil disparaîtraient (parallèlement à l'attribution au Parlement de la co-décision dans les matières législatives). La formule à laquelle on pourrait songer serait celle de l'ancienne Haute Autorité de la C.E.C.A. qui, dans certaines matières de compétence communautaire, prend des décisions, après avis conforme du Conseil s'exprimant à la majorité qualifiée. Ces matières auxquelles s'appliquerait



- 68 -

cette formule seraient par exemple la fixation des prix agricoles, les interventions des fonds structurels, la mise en oeuvre des programmes de recherche, etc. Une telle réforme, dès à présent souhaitable, devient indispensable dès que la Communauté s'oriente vers une vingtaine de membres. Elle pourrait donc être envisagée dès la conférence intergouvernementale de 1996- 97.

En ce qui concerne la composition de la Commission, il conviendrait d'envisager, à ce stade, une modification de l'article 157 selon lequel la Commission comprend au moins un national des Etats membres. On pourrait concevoir plusieurs solutions :

- a) Un noyau d'une douzaine de Commissaires et un certain nombre de Commissaires adjoints seraient nommés /élus, de telle sorte que chaque pays soit représenté (les Commissaires adjoints n'ayant pas de droit de vote)
- b) Un noyau de cinq Commissaires représenterait les cinq grands Etats; sept Commissaires supplémentaires et Commissaires Juniors seraient nommés par roulement de manière à ce que chaque petit Etat membre soit représenté à la Commission.
- c) Le Conseil et le PE devraient tous deux approuver les propositions du Président (en tant que "Premier ministre" ). Celui-ci serait libre dans le choix des Commissaires; évidemment une répartition nationale adéquate serait un principe fondamental de ses propositions. La procédure pourrait être la suivante : au début de chaque législation, le Président de la Commission est élu sur proposition du Conseil européen, par le Parlement à la majorité de ses membres. Une fois désigné, le Président choisirait les membres de la Commission en accord avec le Conseil statuant à la majorité qualifiée. La Commission sollicite la confiance du Parlement, sur sa composition et son programme, à la majorité simple (formule du rapport Martin III).

- 69 -

### 2.3. Le modèle fédéral/constitutionnel

La troisième alternative est l'approche constitutionnelle basée essentiellement sur l'existence d'un Exécutif de type gouvernemental responsable devant les deux assemblées, celle représentant la légitimité des peuples (le Parlement) et l'autre, la légitimité des Etats (le Conseil des Etats).

Le mode de désignation de cet Exécutif (ancienne Commission) ne serait pas différent de celui décrit dans la phase d'évolution pragmatique. Sur le plan du travail interne, le modèle de Premier ministre serait renforcé en ce sens que sa position serait consolidée de manière formelle en établissant les lignes directrices de la position de la Commission ("Richtlinienkompetenz"). Le Président (en tant que Premier ministre) serait soumis au vote de confiance.

En ce qui concerne les attributions, l'Exécutif garde le monopole de l'initiative législative. On pourrait prévoir que l'Exécutif soit obligé de présenter une proposition législative dans un délai de six mois, sur demande du Parlement à la majorité de ses membres, ou du Conseil à la majorité qualifiée. Ce délai écoulé, le Parlement ou le Conseil pourrait déposer une proposition conforme à sa demande initiale.

Il est veillé, comme en Suisse, à un équilibre de la représentation des grandes forces politiques européennes, ce qui exclut l'idée d'un Exécutif issu d'une majorité de l'Assemblée. Pour de nombreuses années, il paraît nécessaire de maintenir un Exécutif "consensuel". A la longue, cependant, il n'est pas exclu que le Parlement puisse élire un "vrai" Gouvernement européen composé de membres de cette Assemblée.

- 76 -

Chapitre J : Première option : Le modèle d'adaptation arithmétique : contre l'élargissement sans approfondissement

Le "modèle d'adaptation arithmétique" envisage uniquement les adaptations numériques nécessaires en vue d'ajuster l'organisation institutionnelle de la CE à la nouvelles situation qui se présentera suite aux élargissements futurs. Aucune initiative du Parlement, sinon mineure, est requise pour atteindre cet objectif.

D'après les constatations de ce rapport, les adaptations s'orienteraient vers les projets suivants :

- Le nombre de MPE serait augmenté, après les futurs élargissements, selon le système de voix pondérées contenu dans les traités de base (voir table 4). Avec tous les nouveaux membres éventuels le Parlement compterait 1001 MPE.
- Le nombre de Commissaires resterait lié au système actuel (deux Commissaires par grand pays, un par petit) pour le premier cycle d'élargissement (AELE). Si le nombre de pays de la CE dépasse 15, il y aurait une nouvelle règle qui n'attribuerait plus qu'un seul Commissaire à chaque Etat membre. Les plus grands pays auraient toutefois la possibilité de nommer un Vice-président.
- Le système de voix pondérées du Conseil serait adapté aux nouveaux Etats membres selon le système actuel de pondération des votes. La minorité de blocage resterait avec approximativement un tiers des voix.
- Il en serait de même pour la composition des autres institutions et assemblées (Cour de justice - même si un grand nombre de juges n'est pas nécessairement un désavantage, Chambre des comptes, Comité économique et social, Comité régional...).

La tentation de cette simple adaptation du système existant s'explique par son côté pragmatique et le fait qu'il ne nécessite pas de réformes importantes, comme la suppression de privilèges existants de certains pays membres. En ce qui concerne les critères des réformes (efficacité, efficacité et légitimité démocratique) tels qu'ils ont été décrits dans l'introduction de ce rapport, il n'y aurait que peu ou pas de progrès; au contraire, l'élargissement produirait des effets négatifs dans ce domaine.

- 77 -

Cette option ne devrait donc pas être, en général, le principe directeur de la stratégie du PE. Et même davantage : ce modèle, qui peut paraître optimal ou du moins rassurant pour un grand nombre d'Etats membres actuels et de pays candidats, devrait être continuellement attaqué par le PE. Il devrait être clair que le PE ne donnera pas son accord à une nouvelle adhésion, tant que cette stratégie d'adaptation numérique est poursuivie par les Etats membres. Le Parlement ne devrait pas tomber dans le piège de cette approche discrète, qui sera certainement poussée en avant avec l'argument que les élargissements à quelques Etats bien développés n'affecteront pas les rouages de la Communauté. Non seulement Cette analyse n'est pas valide, mais elle risque d'établir des précédents dangereux pour les prochains cycles d'élargissements.

## Chapitre II : Deuxieme option : Le modèle d'évolution pragmatique ; élargissement limité et approfondissement par étapes

Dans cette option, l'organisation institutionnelle serait changée en fonction de la nouvelle situation créée par les élargissements futurs, et simultanément, des améliorations progressives auraient lieu dans le but d'assurer un degré plus élevé d'efficacité, d'efficacité et de légitimité démocratique. Cette option reflète l'histoire de l'intégration de la Communauté et l'intérêt de ses Etats membres à suivre une "approche, pas par pas". Si le Parlement soutient cette option, il lui faudra appliquer une stratégie sophistiquée qui associe les futurs cycles d'élargissements aux propositions de réformes institutionnelles.

Toutes les futures réformes institutionnelles devraient contribuer au résultat final envisagé. Une stratégie s'inspirant de cette option pourrait être fondée sur les éléments suivants :

Des réformes majeures devraient être liées au premier cycle d'élargissement AELE. La ratification des accords d'élargissement avec trois ou quatre pays de l'AELE et les réformes institutionnelles respectives appropriées pourraient avoir lieu en 1995/1996. Ceci implique que la prochaine Conférence intergouvernementale se tiendrait en 1994, c'est-à-dire avant la

- 78 -

date envisagée de 1996 ou que l'élargissement serait postposé. Les réformes suivantes concernant les diverses assemblées pourraient être envisagées ;

- La composition du PE pourrait être réorganisée avant la cinquième élection directe, selon les principes directeurs Bocklet/De Gucht. Le nombre total de MPE, après l'accession de tous les nouveaux membres possibles, ne devrait pas dépasser 750. Le Parlement, en ce qui concerne ses compétences, deviendrait dans des domaines de plus en plus nombreux un "co-acteur" à part entière, ce qui implique qu'il devrait demander des droits de co-décision dans tous les domaines décisionnels.
- Le nombre de Commissaires pourrait être changé de trois manières :
  - a) tous les pays membres auraient la possibilité de nommer un seul Commissaire par pays. Cette investiture nécessiterait l'accord du Parlement. De plus, cinq Commissaires ("junior") seraient élus par le PE et assureraient un lien direct entre le Parlement et la Commission;
  - b) après le deuxième cycle d'élargissement, il y aurait un noyau de cinq commissaires pour les grands pays, sept commissaires supplémentaires "sénior" et des commissaires "junior" supplémentaires.;
  - c) l'introduction du système de "Premier ministre", donnerait au Président nommé de la Commission le droit de proposer son équipe au Conseil et au Parlement qui devraient, tous les deux, donner leur accord.
- Le Conseil partagerait, de manière croissante, ses pouvoirs co-décisionnels avec le Parlement, en ayant une certaine prépondérance dans les domaines traditionnels de souveraineté "nationale". La présidence serait axée principalement sur la fonction de présider, tandis que le rôle de porte-parole pour le système international serait attribué soit au Secrétaire général du Conseil ou mieux encore à la Commission. Le Conseil déciderait par majorité qualifiée pour tout qui concerne les affaires courantes ; s'il en était autrement, la capacité d'agir de l'Union européenne serait bloquée dans une Communauté de 20-25 Etats membres; pour les lois organiques, une majorité qualifiée rehaussée (4/5) devrait être envisagée. Des votes à majorité qualifiée seraient la procédure normale en matière de position et d'action communes de la PESC.
- En ce qui concerne la composition des autres assemblées et organisations de l'Union européenne ( Cour de Justice, Cour des comptes, Comité économique et social, Comité régional), le nombre total des membres devrait être fixé dans certains cas (Cour de justice, Cour des comptes), et dans d'autres, le

(Conseil économique et social, Comité régional...) le nombre pourrait être augmenté selon l'importance des nouveaux Etats membres. Le PE devrait être directement impliqué dans l'investiture de ces assemblées et organisations.

Si les parlementaires résistent aux pressions politiques trop nombreuses, le PE disposerait avec le droit d'avis conforme d'un instrument efficace pour de nombreux développements. Etant donné l'énorme intérêt que certains Etats membres éprouvent pour l'élargissement de la Communauté - même si c'est avec l'idée de l'affaiblir - le PE peut poursuivre une stratégie positive car il aura une quantité de partenaires de coalition, en dépit ou peut-être à cause du référendum danois. La lutte constitutionnelles sera intense mais les chances de succès ne doivent pas être sous-estimées.

Chapitre III : Troisième option : le modèle fédéral/constitutionnel; un approfondissement réel pour un élargissement réussi

D'après ce scénario, l'organisation institutionnelle sera transférée dans un nouveau système qui peut mieux accomplir simultanément les exigences d'efficacité, d'efficacité et de légitimité démocratique.

Les propositions de réforme selon ce modèle fédéral/constitutionnel seraient les suivantes :

- La composition du PE serait basée sur le principe de la stricte proportionnalité. Les petits Etats, cependant, auraient un minimum de deux mandats. Le PE aurait des pouvoirs égaux de co-décision dans tous les domaines d'activité de l'Union avec une prépondérance du PE.
- Le Conseil deviendrait une "deuxième chambre" représentant les intérêts nationaux. Sa composition pourrait être changée de plusieurs manières, notamment en élargissant l'adhésion des représentants nationaux, en relation avec le nombre de votes, en un système de sénat, ou en incluant également des représentants de pouvoirs régionaux (comme le nouvel article 146 le permet déjà).

- La Commission serait élue par le Parlement, éventuellement au sein du Parlement avec toutefois une certaine approbation du Conseil. Elle deviendrait un réel exécutif européen, spécialement par rapport aux comités administratifs. Sa méthode de fonctionnement interne serait organisée selon le système de "Premier ministre".

La nécessité d'efficience et d'efficacité devenant plus grande avec l'accroissement du nombre d'Etats membres, ne fut-ce que pour maintenir l'acquis communautaire, la pression politique en faveur de la fédéralisation augmentera. En même temps, l'hétérogénéité d'une CE de plus de 17 membres diminuera l'empressement national à abandonner davantage les instruments encore à la disposition des gouvernements nationaux. Si l'Union européenne assume des responsabilités politiques dans des domaines de plus en plus nombreux, le besoin de légitimité démocratique grandira également.

En ce qui concerne l'acceptation de développements futurs, un maniement très attentif du problème de langues paraît nécessaire, étant donné qu'il s'agit d'une matière très sensible. Une proposition pragmatique serait de permettre aux MPE et aux autres représentants des institutions communautaires l'usage de leur propre langue, mais de ne fournir la traduction que dans quatre à six langues de travail. Les documents officiels de caractère légal doivent dans tous les cas être traduits dans chaque langue officielle des pays membres, à l'exception de langues mineures comme l'irlandais, le maltais ou le ratoroman.

Un important processus de réforme sera nécessaire avant qu'un élargissement plus grand ne puisse avoir lieu, qui soit à la fois acceptable par les citoyens et qui n'empêche cependant pas la réalisation des développements futurs de l'Union européenne dans la direction d'un accroissement d'efficience, d'efficacité et de légitimité démocratique.