

## Rapport du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles (Bruxelles, 29-30 mars 1985)

**Légende:** Le rapport du Comité Dooge, des 29-30 mars 1985, avance une série de suggestions permettant d'améliorer le fonctionnement du système communautaire et de la Coopération politique européenne (CPE).

**Source:** Bulletin des Communautés européennes. Mars 1985, n° 3. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. "Rapport du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles (Bruxelles, 29-30 mars 1985)", p. 111-119.

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2013

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_du\\_comite\\_ad\\_hoc\\_pour\\_les\\_questions\\_institutionnelles\\_bruelles\\_29\\_30\\_mars\\_1985-fr-17c22ae3-480a-4637-ad28-e152d86105b7.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_comite_ad_hoc_pour_les_questions_institutionnelles_bruelles_29_30_mars_1985-fr-17c22ae3-480a-4637-ad28-e152d86105b7.html)

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

## Rapport du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles adressé au Conseil européen de Bruxelles (1) (29-30 mars 1985)

### Préambule (2) (3)

L'Europe a connu après la Seconde Guerre mondiale des débuts très prometteurs en mettant sur pied, à travers la Communauté du charbon et de l'acier (CECA) d'abord, et la Communauté économique européenne (CEE) ensuite, une construction sans précédent qui n'est assimilable à aucune entité juridique déjà existante. La Communauté - fondée sur les principes de la démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme qui constituent des éléments essentiels de l'appartenance à celle-ci et un des objectifs constants de son action dans le monde - répond, par son originalité même, aux besoins complexes mais profondément ressentis de nos citoyens.

Cette construction, que la Communauté avait pourtant décidé de parfaire depuis les sommets de La Haye en 1969 et de Paris en 1972, est aujourd'hui en état de crise et souffre de graves lacunes.

En outre, les États membres se sont enlisés dans des différends qui leur ont fait perdre de vue les avantages économiques et financiers considérables que leur procurerait l'achèvement du Marché commun et de l'Union économique et monétaire européenne.

Après dix années de crise, à l'inverse du Japon et des États-Unis, l'Europe n'a toujours pas retrouvé un taux de croissance qui lui permettrait de réduire la masse inquiétante de ses quelque 14 millions de chômeurs.

C'est dans cet état que l'Europe doit faire face des défis de plus en plus importants, tant dans le domaine de la concurrence industrielle et technologique de la part des autres pays qu'en ce qui concerne la lutte en vue de préserver la position d'indépendance politique qu'elle a toujours occupée dans le monde au cours de l'histoire.

Face à ces défis, l'Europe doit retrouver sa foi dans sa propre grandeur et se lancer dans une nouvelle aventure en commun - la mise en œuvre d'une entité politique - qui, dans un souci d'éviter toute démarche dogmatique, doit reposer sur des objectifs prioritaires clairement définis et doit se doter des moyens pour les atteindre.

La Communauté n'oublie pas qu'elle ne représente qu'une partie de l'Europe. Résolus à avancer ensemble, les États membres gardent à l'esprit la civilisation qu'ils partagent avec les autres pays du continent, dans la conviction que tout progrès de la construction communautaire est conforme aux intérêts de l'Europe dans son ensemble.

\*

Le Comité, se situant résolument sur le plan politique et sans prétendre rédiger un projet de nouveau traité en forme juridique, se propose d'énoncer les objectifs, les politiques et les réformes institutionnelles indispensables pour rendre à l'Europe la vigueur et l'ambition de ses origines (4).

### I. - Une entité politique véritable (5) (6)

Il ne suffit pas en effet de faire un simple catalogue de mesures à prendre – fussent-elles précises et concrètes - car de telles opérations ont été souvent tentées par le passé sans résultat. Il faut aujourd'hui faire un saut qualitatif et présenter les différentes propositions de façon globale, démontrant ainsi la volonté politique commune des États membres. Cette volonté doit se traduire au bout du chemin par la création entre États européens d'une *entité politique véritable*, c'est-à-dire une Union européenne :

– ayant la capacité de décider au nom de tous les citoyens selon un processus démocratique en fonction de leur intérêt commun au développement social et politique, au progrès économique et à la sécurité (7) et selon des modalités qui pourraient varier selon que l'on se situe dans l'ordre de la coopération

intergouvernementale, dans celui des traités communautaires ou encore dans l'ordre de nouveaux instruments à conclure;

- respectant enfin la personnalité de chacun des États qui la composent.

## **II. - Des objectifs prioritaires**

### **A - Un espace économique intérieur homogène**

Créer un espace économique intérieur homogène par la mise en place d'un marché intérieur totalement intégré, prévu par le traité de Rome, étape essentielle vers l'objectif final de l'Union économique et monétaire souhaitée depuis 1972 : cela permettrait aux Européens de bénéficier des effets dynamiques d'un marché unique au pouvoir d'achat immense. Il en résulterait davantage d'emplois, une prospérité accrue et une croissance plus rapide. Ainsi, la Communauté deviendrait une réalité concrète pour ses citoyens.

a) Par l'achèvement du traité

1) par la réalisation d'un véritable marché intérieur d'ici à la fin de la décennie, sur la base d'un calendrier précis.

Ceci implique :

- la libre circulation effective des citoyens européens <sup>(8)</sup>;
- un climat favorable à l'investissement et à l'innovation par des politiques économiques, financières et monétaires stables et cohérentes dans les États membres et dans la Communauté;
- en attendant l'adoption de normes européennes, la reconnaissance mutuelle immédiate des normes nationales en posant le principe simple que toute marchandise produite et commercialisée légalement dans un État membre doit circuler sans entrave dans toute la Communauté;
- des procédures douanières plus rapides et coordonnées, y compris l'introduction, comme prévu, d'un document administratif unique pour 1987;
- la mise en place rapide d'une politique commune des transports;
- la création à une date rapprochée d'un véritable marché commun des services financiers, y compris des assurances <sup>(9)</sup>;
- l'ouverture des marchés publics <sup>(9)</sup>;
- la mise en œuvre d'un environnement propre à la coopération entre les entreprises européennes et notamment l'élimination des différences fiscales qui gênent la réalisation des objectifs communautaires;
- le renforcement de l'intégration financière européenne, entre autres par la libre circulation des capitaux et la création d'un marché financier européen, allant de pair avec le renforcement du système monétaire européen <sup>(9)</sup>;

2) par le renforcement de la compétitivité de l'économie européenne <sup>(10)</sup>.

- Rendre l'économie européenne pleinement compétitive par un retour au principe fondamental consigné dans les traités qui est de promouvoir une production efficace, ceci implique en particulier :
- l'abolition de toutes les mesures qui faussent le jeu de la concurrence dans le Marché commun, notamment

en appliquant des règles nationales et communautaires de concurrence adaptées à la nouvelle situation industrielle et un contrôle rigoureux des aides d'État, conformément aux règles des traités <sup>(11)</sup>;

- l'instauration de la transparence nécessaire dans les industries nationalisées, afin de sauvegarder le respect des principes énoncés dans les traités;

3) par la promotion de la convergence économique <sup>(12)</sup> <sup>(13)</sup>

- poursuite de l'effort de solidarité entre États membres visant à réduire les déséquilibres structurels qui empêchent la convergence des niveaux de vie, par le renforcement des instruments spécifiques de la Communauté et une définition judicieuse de ses politiques;

- la poursuite effective de l'intégration et le renforcement institutionnel de la Communauté qu'elle implique requièrent de combattre les tendances à l'inégalité et de promouvoir la convergence des niveaux de vie <sup>(14)</sup>;

b) Par la création d'une communauté technologique

La capacité de croissance de l'Europe, appuyée sur un marché intérieur véritable, devra être fondée entre autres sur une participation sans réserve aux innovations technologiques et aboutir, notamment par la mise en place de procédures de décision plus rapides, à la création d'une communauté technologique. Ce processus doit permettre à l'industrie européenne de devenir puissamment compétitive sur la scène internationale dans le domaine de l'élaboration et de l'application des technologies de pointe.

Cela signifie, entre autres :

- la mise à la disposition des entreprises industrielles de la Communauté de normes communes et de procédures appropriées au niveau européen pour les produits des technologies de pointe;

- le renforcement de la coopération internationale au stade de la recherche-développement;

- la libéralisation des procédures de passation de marchés publics et semi-publics dans la Communauté, concernant notamment la fourniture et l'utilisation d'équipements électroniques et de télécommunications <sup>(15)</sup>;

- la libéralisation des échanges de services liés à l'utilisation des technologies de pointe <sup>(15)</sup>;

- la multiplication des possibilités offertes à la créativité et aux réalisations individuelles pour assurer la réussite du développement technico-industriel de la communauté technologique.

Cela suppose, en outre, les activités spécifiques suivantes :

- le développement de l'éducation et de la formation professionnelles;

- l'encouragement aux universités et aux instituts de recherche afin d'orienter davantage leurs activités vers le secteur commercial et d'assurer la transmission des résultats de leurs travaux;

- la coordination des activités de recherche et de développement aux niveaux national et communautaire;

- la promotion et l'encouragement d'une coopération industrielle accrue entre sociétés européennes, y compris le lancement de projets transnationaux dans des secteurs clés;

- le développement, en évitant toute distorsion, de l'échange international de technologies et de produits de la technologie avancée grâce à une politique commerciale commune active, conformément aux obligations découlant du GATT.

c) Par le renforcement du système monétaire européen (SME)

Le système monétaire européen, créé et mis en place en attendant que les conditions pour la réalisation progressive de l'Union économique et monétaire soient rétablies, constitue un des succès de la Communauté au cours de la dernière décennie. Il a permis de sauvegarder l'unité du Marché commun, de maintenir des parités raisonnables et de jeter les bases d'une identité monétaire de la Communauté.

Il faut maintenant poursuivre dans la voie de l'intégration monétaire par :

- la coordination plus étroite des politiques économiques, budgétaires et monétaires, dans le but de parvenir à une véritable convergence des performances économiques;
- la libéralisation des mouvements de capitaux et l'élimination du contrôle des changes <sup>(16)</sup>;
- le renforcement du marché monétaire et financier européen afin de le rendre attractif et en mesure de soutenir l'effort de croissance et d'investissement;
- la participation de l'ensemble des États membres tant au SME qu'au mécanisme des changes pour autant que soient réunies les conditions économiques et monétaires nécessaires;
- le recours accru mais non inflationniste à l'Écu, dans les transactions entre Banques centrales, qu'elles soient ou non membres du système;
- l'élimination, compatible avec la stabilité monétaire, des obstacles à l'usage de l'Écu dans les transactions privées;
- la promotion de l'Écu comme monnaie de réserve internationale : coordination des politiques de change à l'égard des monnaies tierces et notamment du dollar et renforcement du rôle du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM), par étapes en fonction des progrès réalisés dans l'utilisation de l'Écu <sup>(17)</sup>.

C'est par l'ensemble de ces mesures que l'on pourra faire progresser le SME vers la seconde phase institutionnelle prévue par la décision du Conseil européen de Brême de 1978.

d) Par la mobilisation des ressources nécessaires (18)

Intensifier les efforts déjà entrepris, faire des politiques nouvelles et déléguer de nouvelles missions à la Communauté entraînera - souvent mais pas toujours - des dépenses supplémentaires et donc des transferts de ressources. Celles-ci devraient être mises à disposition dans le cadre d'un système de financement communautaire nettement identifiable et solidement fondé sur le principe des ressources propres. Ce système, qui serait réexaminé à des intervalles raisonnables, devrait doter la Communauté d'une base de revenus pour une période suffisamment longue.

Il ne pourrait être procédé à des transferts réels de ressources que s'ils sont soumis à une stricte maîtrise budgétaire et se traduisent dans la plupart des cas par des économies dans les États membres.

## **B - La promotion des valeurs communes de civilisation**

L'Union européenne envisagée ne s'appuie pas simplement sur une communauté économique. La logique de l'intégration a déjà conduit et conduira davantage encore les États membres à coopérer dans d'autres domaines que ceux de l'économie. Accentuer ce mouvement indispensable donnera une dimension européenne à tous les aspects de la vie collective de nos pays.

A cette fin, un certain nombre d'actions doivent être entreprises qui, chaque fois que cela est possible, seront menées en étroite collaboration avec les pays européens non membres de la Communauté et avec le Conseil de l'Europe, lequel apporte une contribution utile, particulièrement en ce qui concerne la promotion des droits de l'homme et d'une identité culturelle commune.

Il s'agit des actions suivantes :

### 1. Protection de l'environnement

La pollution sous la plupart de ses formes ne connaît pas de frontières et constitue une menace grandissante pour l'environnement et la santé des personnes tant dans la Communauté qu'en dehors de celle-ci. Il importe d'accorder une haute priorité à la protection de l'environnement ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail et de la sécurité sur les lieux de travail.

### 2. Mise en œuvre progressive d'un espace social européen

Un espace économique intérieur intégré doit être fondé non seulement sur les politiques industrielle, économique et monétaire, mais aussi sur la politique sociale. Dans ce domaine, l'Union devra rester fidèle aux objectifs que la Communauté s'est fixés dès l'origine et disposer des pouvoirs et des moyens lui permettant d'agir chaque fois que des mesures de politique sociale seront nécessaires au niveau européen.

La mise en œuvre progressive d'un espace social européen découlant logiquement d'une communauté économiquement intégrée, dynamique et compétitive, ayant la volonté de réaliser le plein et le meilleur emploi, implique :

- la définition de cadres d'action, notamment dans les domaines fondamentaux énumérés à l'article 118 du traité, par l'harmonisation, par l'adoption de décisions communes, ou par toute autre mesure appropriée;
- la poursuite d'une politique sociale qui tienne compte du programme d'action sociale à moyen terme et des changements dans les besoins sociaux et économiques de la Communauté;
- le développement du dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen pouvant déboucher, s'ils l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles.

### 3. Mise en œuvre progressive d'un espace juridique homogène

Ceci implique :

- la protection croissante des libertés et des droits fondamentaux tels qu'ils découlent des principes fondamentaux communs et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de libertés fondamentales. La Cour de justice a joué et jouera plus encore un rôle essentiel dans ce contexte;
- l'harmonisation ou un rapprochement accru des législations nationales dans l'ensemble des domaines couverts par l'Union européenne, dans la mesure où cela est nécessaire dans le cadre de la poursuite des objectifs de celle-ci;
- la possibilité de conclure dans certains domaines relevant de la coopération intergouvernementale des conventions entre États membres applicables, dans les cas où un accord unanime ne pourrait être atteint, entre ceux qui les ont ratifiées s'ils forment une forte majorité;
- la lutte contre le grand banditisme et le terrorisme par une collaboration renforcée entre les États membres;

- le développement de la codification du droit communautaire.

#### 4. La promotion des valeurs culturelles communes

Leur culture commune est l'un des liens les plus forts entre les États et les peuples d'Europe. Elle fait partie de l'identité européenne. La promotion de cette identité doit exprimer pleinement le pluralisme culturel et les systèmes de valeurs nationaux, qui en sont partie intégrante.

La promotion des valeurs culturelles communes et de l'identité culturelle européenne requiert :

- de préserver l'héritage culturel européen,
- de soutenir la création culturelle,
- de prévoir des mesures pour surmonter les barrières linguistiques,
- de développer les nouveaux médias à l'échelle de l'Europe,
- d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens culturels et à la communication,
- d'améliorer le niveau des connaissances sur les peuples de la Communauté et leurs contributions respectives, dans leur diversité, à la culturelle européenne <sup>(19)</sup>,
- de multiplier les programmes d'échanges.

La Fondation européenne et l'Institut universitaire européen devraient être associés à ces actions. La coopération avec les pays tiers et dans un contexte international plus large devrait être encouragée.

La réalisation pratique de la coopération culturelle requiert, pour son organisation, un cadre cohérent.

### **C - La recherche d'une identité extérieure (20)**

L'identité extérieure de l'Europe ne peut être réalisée que progressivement dans le cadre d'actions communes ainsi que dans celui de la coopération politique européenne (CPE) selon les règles qui leur sont respectivement applicables. L'interaction de ces deux cadres s'avère de plus en plus nécessaire et utile. Ils doivent donc être rapprochés davantage. L'objectif de la coopération politique européenne doit rester la formulation systématique et la mise en œuvre d'une politique extérieure commune <sup>(21)</sup>.

De même, en matière de sécurité, si l'un des objectifs fondamentaux de l'Union européenne est bien la cohésion et la solidarité des pays européens dans le cadre plus large de l'Europe et de l'Occident, ce but ne pourra être atteint qu'en tenant compte, d'une part, des alliances existantes et, d'autre part, des différentes situations particulières, dont celles des deux puissances nucléaires qui en sont membres et celles de certains États membres qui font face dans ce domaine à des problèmes spécifiques.

#### a) Politique extérieure

Il convient tout d'abord de rappeler qu'il existe déjà des politiques communes prévues par les traités qui ont une dimension externe, ainsi que des politiques externes telles que la politique de développement et la politique commerciale.

En particulier, la politique communautaire de développement doit être intensifiée, sans préjudice des actions menées traditionnellement par les États membres.

Sur le plan diplomatique, on pourrait envisager, dans un premier temps, plusieurs mesures de nature à faire progresser l'expression d'une voix commune <sup>(22)</sup>.

1) Le renforcement des structures de la coopération politique par :

- la création d'un secrétariat permanent de la coopération politique afin de permettre aux présidences successives d'assurer une meilleure continuité et cohérence des travaux; le secrétariat utiliserait dans une large mesure l'infrastructure du Conseil et devrait contribuer à renforcer la cohésion entre la coopération politique et la politique extérieure de la Communauté;

- l'organisation régulière des réunions de travail de la coopération politique européenne dans les lieux de travail de la Communauté, des réunions des ministres étant aussi prévues dans les capitales des États membres.

2) L'amélioration de l'action de la coopération politique par :

- l'engagement explicite des États membres de promouvoir la coopération politique européenne en acceptant une formalisation de l'obligation de se consulter préalablement;

- la recherche d'un consensus respectant l'opinion majoritaire en vue d'adopter rapidement des positions communes et de faciliter des actions communes;

- l'adoption d'une position commune dans les relations multilatérales et interrégionales, surtout aux Nations unies.

3) L'engagement des États membres et de la Communauté d'examiner, chaque fois que le cas se présente, s'il y a lieu de décider d'une représentation commune auprès des institutions internationales, surtout dans le cadre des Nations unies et dans les pays où seul un petit nombre d'États membres sont représentés.

4) La codification des règles et des pratiques de la coopération politique européenne.

b) Sécurité et défense (23)

Il s'agit de promouvoir une meilleure prise de conscience par les États membres des intérêts communs de la future Union européenne en matière de sécurité. Les États membres intéressés apporteront leur entier concours, d'une part, au maintien d'une défense suffisante et de la solidarité politique et, d'autre part, à la recherche des moyens en vue d'assurer la sécurité au niveau d'armement le plus bas possible par la négociation de mesures vérifiables et équilibrées de contrôle des armements et de désarmement.

En toute hypothèse, cette question devra tenir compte :

1) des cadres qui existent déjà et dont tous les partenaires de la Communauté européenne ne sont pas membres, notamment l'Alliance atlantique, cadre et base de notre sécurité, et l'Union de l'Europe occidentale, dont le renforcement actuellement entrepris l'enrichirait de sa contribution propre <sup>(24)</sup>;

2) des capacités et des responsabilités différentes ainsi que des situations particulières des États membres de la Communauté;

3) de l'existence d'intérêts et d'objectifs que, dans le respect de leurs situations particulières respectives en matière de défense et de sécurité, les États membres reconnaissent comme communs, notamment la nécessité pour l'Alliance atlantique de maintenir une puissance militaire suffisante en Europe pour assurer de manière efficace la dissuasion et la défense afin de préserver la paix et de protéger les valeurs démocratiques <sup>(25)</sup>.

A cet effet, les mesures suivantes sont proposées :

i) le développement et le renforcement de la concertation sur les problèmes de sécurité dans le cadre de la coopération politique. Cette concertation pourrait comporter notamment :

- des échanges de vues sur la nature des menaces extérieures visant la sécurité de l'Union;
- des échanges de vues sur la façon dont les intérêts de sécurité des États membres peuvent être affectés par le contexte international, en particulier par l'évolution des techniques d'armement et des doctrines stratégiques, par les changements dans les rapports entre les grandes puissances, par le déroulement des négociations sur le désarmement et par le contrôle des armements;
- un effort pour harmoniser, chaque fois que cela est possible, les positions que les États membres seront appelés à prendre sur les grands problèmes que pose la préservation de la paix en Europe;

ii) l'intensification des efforts en vue de la définition et de l'adoption de normes communes pour les systèmes et matériels d'armement, en tenant compte des travaux en cours dans les instances compétentes.

Une attention particulière sera apportée par les États membres :

- à la rationalisation de leur effort de recherche et développement en matière de matériels militaires;
  - au soutien de la capacité de production de matériels de haute technologie susceptibles d'accroître la capacité de défense de l'Europe.
- iii) l'engagement des États membres à réaliser ensemble la conception, le développement et la production de ces systèmes et de ces matériels;
- iv) la volonté des États membres de créer les conditions technologiques et industrielles de leur sécurité.

### **III - Les moyens : des institutions efficaces et démocratiques (26)**

L'Union européenne - comme la Communauté aujourd'hui - a besoin d'institutions entièrement au service de l'intérêt commun. Leur fonctionnement et leur comportement doivent clairement traduire le caractère original de leurs missions dans le cadre de la spécificité de leurs compétences. Le respect et l'application des règles des traités s'imposent en premier lieu aux institutions.

Il convient de renverser la tendance qui consiste à réduire le Conseil européen au rang d'un nouvel organe chargé de traiter les affaires courantes de la Communauté. Les chefs d'État et de gouvernement devraient jouer un rôle stratégique et donner à la Communauté une direction et un élan politiques. A cet effet, deux sessions annuelles du Conseil européen devraient suffire.

#### **A - Une prise de décision facilitée au sein du Conseil**

qui implique essentiellement des modifications dans la pratique et certaines adaptations des règles existantes :

- une débureaucratiation au sein des institutions, les administrations nationales, par le biais de leurs experts, ayant occupé trop de terrain au cours de la dernière décennie; en particulier, l'autorité du comité des représentants permanents sur les divers groupes de travail doit être renforcée pour mieux préparer les décisions du Conseil et concentrer ses délibérations sur les questions les plus importantes;
- le nombre croissant de domaines où s'exerce l'action de la Communauté a entraîné, au fil des temps, une multiplication de compositions spéciales du Conseil. Le Conseil doit néanmoins rester une institution unique dans laquelle un rôle prééminent de coordination et de direction doit être conservé aux ministres qui

assument une compétence générale (Conseil dit des affaires générales);

- les règles et procédures du Conseil devraient être appliquées avec rigueur dans l'intérêt de l'efficacité de son action et de sa cohésion interne;

- s'agissant des principes en matière de vote;

a) La majorité du Comité préconise l'adoption d'un nouveau principe général selon lequel les décisions devront être prises à la majorité qualifiée ou simple. L'unanimité restera requise dans certains cas exceptionnels, en nombre nettement réduit par rapport aux traités actuels et dont la liste sera limitativement déterminée.

Dans l'esprit d'un retour aux traités, la présidence doit recourir au vote si la Commission ou trois États membres le demandent. Le vote doit intervenir dans un délai de trente jours <sup>(27)</sup> <sup>(28)</sup> <sup>(29)</sup>.

b) La minorité du Comité estime qu'il conviendra de recourir davantage, notamment dans le cadre de la Communauté élargie, aux dispositions de vote à la majorité prévues par les traités. Lorsque l'on aura consacré suffisamment de temps à la recherche d'un consensus, la présidence devrait demander un vote.

Lorsque les traités requièrent que les décisions soient prises à l'unanimité, les États membres devraient également faire plus souvent appel à la possibilité d'abstention conformément aux articles 148, paragraphe 3 (CEE), 118 (Euratom) et 28 (CECA).

Lorsqu'un État membre estime que ses intérêts nationaux très importants sont en jeu, il conviendrait de poursuivre la discussion jusqu'à ce qu'un accord unanime soit réalisé <sup>(30)</sup>;

- en vue de faciliter la mise en œuvre de certaines décisions, utilisation, dans des cas exceptionnels, de la méthode de la différenciation de la règle communautaire, à condition que cette différenciation soit limitée dans le temps, fondée uniquement sur des considérations économiques et sociales, et respecte le principe de l'unité budgétaire <sup>(31)</sup>.

## **B - Une Commission renforcée**

La Commission assure la représentation autonome de l'intérêt commun. Vouée à l'intérêt général dont elle est garante, elle ne peut s'identifier aux intérêts particuliers nationaux.

Pour lui permettre d'assumer pleinement les missions dont elle est investie et qui en font la cheville ouvrière de la Communauté, ses attributions doivent être renforcées, notamment par le recours à une plus grande délégation de compétence d'exécution dans le cadre des politiques communautaires.

Il s'agit d'abord d'affirmer l'autonomie dont elle dispose pour lui permettre d'agir « en pleine indépendance », selon l'obligation qui lui est expressément imposée, ainsi qu'à chacun de ses membres individuellement.

A cet effet, il est proposé que le président de la Commission soit désigné par le Conseil européen.

Les autres membres du collège sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres, sur proposition du président désigné <sup>(32)</sup>.

La Commission ne doit pas comprendre plus d'un ressortissant par État membre <sup>(33)</sup>.

La Commission devrait, au début de son mandat, recevoir un vote d'investiture du Parlement européen sur la base de son programme <sup>(34)</sup>.

De même, la Commission doit désormais se voir reconnaître la qualité d'organe autonome pleinement doté du pouvoir d'exécution et de gestion.

## C - Un Parlement européen gage de la démocratie du système européen (35)

Un Parlement élu au suffrage universel ne saurait, en bonne logique démocratique, être plus longtemps cantonné dans un rôle consultatif ou réduit à connaître d'une faible partie des dépenses de la Communauté. C'est le condamner à l'effacement ou à la surenchère et généralement aux deux.

L'accroissement de son rôle sera recherché dans trois directions :

a) une participation effective au pouvoir législatif, dont le domaine sera spécifiquement défini, sous forme de codécision avec le Conseil; à cet effet la proposition de la Commission sera discutée d'abord par le Parlement européen; le Conseil statuera sur le texte adopté par le Parlement; en cas de désaccord, sera engagée une procédure de conciliation sur la base d'une proposition de la Commission qui, par ailleurs, garde son pouvoir d'initiative tout au long de la procédure législative <sup>(36)</sup>;

b) un renforcement de son contrôle sur les diverses politiques de l'Union, de son contrôle politique sur la Commission et sur la coopération dans le domaine de la politique extérieure; les accords d'association et d'adhésion négociés par l'Union seront également soumis à l'approbation du Parlement européen <sup>(37)</sup>;

c) une responsabilité dans les décisions concernant les recettes qui ne pourra que couronner l'élaboration d'un nouvel équilibre institutionnel fondamental;

- la concertation entre le Parlement et le Conseil prendrait place au moment de la définition du cadre de référence sur la base de la programmation pluriannuelle;

- les décisions relatives au développement de ressources propres seront prises en commun par le Conseil et par le Parlement afin de faire participer ce dernier à l'équilibre des dépenses par les recettes.

Cette évolution devrait s'accompagner d'une représentativité accrue du Parlement lui-même à travers l'uniformisation des modes de scrutin pour l'élection de ses membres.

## D - Cour de justice

Du fait de la nature contraignante du droit de l'Union, la Cour de justice des Communautés européennes est appelée à jouer un rôle essentiel dans l'évolution vers l'Union européenne. La Cour garantit le respect des droits, devoirs et compétences énoncés dans les traités. La Cour doit être consolidée dans son rôle de juge suprême pour toutes les matières relevant des traités, y compris la protection des droits fondamentaux des individus garantis par l'ordre juridique communautaire. A cette fin, elle doit :

- être allégée de manière appropriée de tâches qui lui incombent en matière de conflits entre fonctionnaires et institutions;

- être compétente pour l'interprétation des accords intervenus dans le champ d'application des traités, dans toute la mesure du possible par le moyen d'une clause standard.

## IV - La méthode (38)

Le Comité propose de réunir prochainement une conférence des représentants des gouvernements des États membres qui négociera un projet de traité d'Union européenne, sur la base de l'acquis communautaire, du présent document, de la déclaration solennelle de Stuttgart sur l'Union européenne et en s'inspirant de l'esprit et de la méthode du projet de traité voté par le Parlement européen :

- les parties à la conférence seront les États membres;

- l'Espagne et le Portugal seront invités à y participer en qualité de membre à part entière pour autant que le

traité d'adhésion ait été signé avant l'ouverture de la conférence;

- la Commission de la Communauté participera aux négociations;
- le Parlement européen sera étroitement associé aux travaux de la conférence. Les résultats de ces travaux seront soumis au Parlement européen.

La seule décision des chefs d'État ou de gouvernement de convoquer cette conférence aurait une valeur hautement symbolique et marquerait l'acte de fondation de l'Union européenne.

## **Annexe A**

### **Observations de M. Møller**

Je ne suis pas convaincu que l'approche générale du rapport intérimaire soit la bonne. Je suis d'accord pour dire que la Communauté a besoin d'un nouvel élan. Mais, à mon avis, cela devrait porter sur les points suivants :

Un processus de prise de décision plus efficace qui respecte la répartition des pouvoirs entre les institutions telle qu'elle est fixée par le traité. Il faudrait remplacer la conception nébuleuse des pouvoirs par la logique limpide du traité.

Le retour à l'objectif fondamental qui est de parvenir à une structure de production efficace en rejetant les éléments de distorsion. L'introduction progressive d'un système de contingents, de seuils de production, etc., compromet ce principe.

La mise au point de nouvelles politiques communes venant compléter la politique agricole commune, de nouveaux moyens financiers devront être mis à la disposition de la Communauté.

L'intensification et le renforcement de nos consultations dans le cadre de la coopération politique européenne afin de cerner les domaines d'intérêt commun et de se mettre d'accord sur un nombre accru de positions communes.

Le développement à l'échelle européenne de nouvelles activités en vue desquelles la participation ne devrait pas être limitée aux États membres actuels de la Communauté.

## **Annexe B**

### **Observations de M. Papantoniou**

Le rapport identifie de manière correcte les principaux défis auxquels l'Europe est actuellement confrontée. Toutefois, la démarche suivie, tout en présentant de nombreux éléments utiles, n'accorde pas une attention suffisante à certains points importants. L'ensemble des bénéfices dus à l'intégration économique sont non seulement répartis de manière inégale, mais ils peuvent également occulter des pertes pour les régions moins prospères. Aussi, la création d'un marché intégré et d'une communauté technologique doit-elle s'accompagner d'un effort considérable en vue de renforcer la cohésion de la Communauté par la promotion du développement régional et de la convergence des niveaux de vie.

Dans le domaine extérieur, l'amélioration de la coopération politique et la promotion de la solidarité dans les questions ayant trait à la sécurité devraient prendre pleinement en compte la situation particulière et les problèmes de chaque État membre, ainsi que la nécessité d'un consensus dans la recherche de positions communes.

Enfin, la réforme institutionnelle devrait refléter l'existence de possibilités significatives d'améliorer la prise de décisions dans le cadre des traités et de reconnaître la nécessité de protéger les intérêts nationaux vitaux lorsque ceux-ci sont invoqués par les États membres.

## Liste des membres du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles

M. James Dooge (président)  
représentant de M. Garet FitzGerald, Premier ministre d'Irlande

M. Jean Dondelinger  
représentant de M. Jacques Santer, président du gouvernement du Luxembourg

M. Maurice Faure  
représentant de M. François Mitterrand, président de la République française

M. Mauro Ferri  
représentant de M. Bettino Craxi, président du Conseil de ministres d'Italie

M. Fernand Herman  
représentant de M. Wilfried Martens, Premier ministre de Belgique

M. Otto Møller  
représentant de M. Poul Schluter, Premier ministre du Danemark

M. Ionis Papantoniou  
représentant de M. Andreas Papandreou, Premier ministre de Grèce

M. Malcolm Rifkind  
représentant de Mme Margaret Thatcher, Premier ministre du Royaume-Uni

M. Jürgen Ruhfus  
représentant de M. Helmut Kohl, chancelier fédéral de la République fédérale d'Allemagne

M. Willem Van Eekelen  
représentant de M. Ruud Lubbers, Premier ministre des Pays-Bas

(<sup>1</sup>) Le rapport intérimaire du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles a été publié dans le Bull. CE 11-1984, point 3.5.1.

(<sup>2</sup>) Voir observations de M. Møller (annexe A).

(<sup>3</sup>) Voir observations de M. Papantoniou (annexe B).

(<sup>4</sup>) M. Møller a estimé, d'une part, que les difficultés auxquelles doit faire face la construction de l'Europe provenaient du fait qu'on n'a pas réussi à appliquer exactement les traités existants et, d'autre part, que la stricte application des traités permettrait de porter remède à cette situation. Il a considéré que l'objectif à atteindre était la réalisation de l'Union européenne telle qu'elle est déjà prévue dans les déclarations existantes.

(<sup>5</sup>) Réserve de M. Papantoniou, qui suggère de remplacer l'intitulé de ce chapitre par « Une entité économique et politique véritable ».

(<sup>6</sup>) M. Møller considère qu'il est approprié de remplacer l'expression « Une entité politique véritable » par l'expression « L'Union européenne ».

(<sup>7</sup>) M. Møller considère que le point « sécurité » devrait être limité aux aspects politique et économique de la sécurité.

(<sup>8</sup>) Question traitée par le Comité ad hoc pour une Europe des citoyens.

(<sup>9</sup>) Réserve de M. Papantoniou, qui a fait observer que la mise en œuvre de ces politiques doit tenir compte des situations particulières des économies nationales.

(<sup>10</sup>) En outre, M. Møller souligne que toutes les mesures qui ont été introduites ces dernières années dans le secteur agricole avec l'intention de redonner un caractère nationale à la politique agricole commune devraient être démantelées.

(<sup>11</sup>) Réserve de M. Papantoniou, qui a fait observer que l'application des règles de concurrence des traités devrait tenir compte de la situation particulière des économies moins développées.

(<sup>12</sup>) Réserve de M. Papantoniou qui a fait observer que le texte devrait souligner plus explicitement la nécessité de renforcer les politiques visant à la convergence économique et donner une définition plus complète de leur champ d'application.

(<sup>13</sup>) M. Ruhfus a émis une réserve. Il a fait valoir que la convergence économique est, de par sa nature même, une convergence des politiques économiques visant à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 104 du traité instituant la Communauté économique européenne. Elle contribuera ainsi à améliorer les conditions de vie dans les différents États membres. Sur cette base, il importe de combattre activement les tendances à l'inégalité et de réduire les déséquilibres structurels dans la Communauté. M. Van Eekelen marque son accord sur les arguments de M. Ruhfus.

(<sup>14</sup>) Réserve de M. Herman qui voudrait voir remplacer le texte de ce second paragraphe par un appel à une plus forte cohérence

entre les politiques économiques des Etats membres, meilleure garantie de la réduction des écarts de niveaux de vie.

(<sup>15</sup>) Réserve de M. Papantoniou, qui a fait observer que la mise en œuvre de ces politiques doit tenir compte des situations particulières des économies nationales.

(<sup>16</sup>) Réserve de M. Papantoniou, qui a fait observer que la mise en œuvre de ces politiques doit tenir compte des situations particulières des économies nationales.

(<sup>17</sup>) Réserve de M. Ruhfus qui a souligné qu'il manque encore des conditions essentielles pour pouvoir faire de l'Écu une monnaie de réserve internationale. Un renforcement du rôle du Fecom suppose d'abord que l'on accomplisse de nouveaux progrès dans la convergence des politiques économiques et qu'on les consolide par le développement des installations.

(<sup>18</sup>) M. Møller considère que l'accroissement du plafond de la TVA décidé au Conseil européen de Fontainebleau serait à peine suffisant pour promouvoir de nouvelles politiques communes. L'importance des ressources supplémentaires doit être déterminée par la nécessité de poursuivre les politiques communes existantes et d'en développer de nouvelles, notamment dans les domaines de la recherche et de la technologie.

(<sup>19</sup>) M. Ferri estime que, dans ce contexte, les cultures des minorités devraient être mentionnées explicitement, leur sauvegarde étant une conquête de la conception moderne du pluralisme démocratique.

(<sup>20</sup>) Réserve générale de M. Møller sur l'ensemble de ce point. Au lieu de demander des modifications structurelles, M. Møller désire insister sur la nécessité du nouveau développement pragmatique de la coopération politique européenne sur la base existante qui s'est déjà avérée très efficace. Surtout en ce qui concerne la sécurité, cette question devrait être limitée aux aspects économiques et politiques.

(<sup>21</sup>) Réserve de M. Papantoniou qui suggère de remplacer cette phrase par le texte suivant : « L'objectif de la coopération politique européenne doit rester la recherche systématique de positions communes dans les questions de politique extérieure ».

(<sup>22</sup>) Réserve de M. Papantoniou sur les points 1,2,3 et 4 de la rubrique « Politique extérieure » : il s'est prononcé en faveur du maintien du caractère informel de la coopération politique actuelle, et il a souligné l'importance du consensus dans la recherche de positions communes.

(<sup>23</sup>) M. Dooge n'accepte pas l'insertion de la rubrique « Sécurité et défense ».

(<sup>24</sup>) Réserve de M. Papantoniou qui suggère de remplacer le point 1 par le texte suivant : « des cadres qui existent déjà (et dont tous les partenaires de la Communauté européenne ne sont pas membres), notamment l'Alliance atlantique et l'Union de l'Europe occidentale ».

(<sup>25</sup>) Réserve de M. Papantoniou qui suggère de supprimer les mots « pour l'Alliance atlantique ».

(<sup>26</sup>) Réserve de M. Møller sur ce chapitre. M. Møller fait observer que les problèmes auxquels la Communauté doit faire face ne sont pas dus à l'échec ou aux imperfections des institutions du système communautaire. Au contraire, on ne peut ire que les écarts et dérogations progressifs par rapport à ces principes fondamentaux, joints à la carence d'une volonté politique, sont à l'origine de bien des problèmes qui se posent aujourd'hui. Par conséquent, l'équilibre institutionnel devrait être rétabli dans le respect de la répartition des compétences fixée par les traités.

(<sup>27</sup>) MM. Faure, Ferri, Herman, Ripa di Meana, Ruhfus et Van Eekelen ont approuvé ce texte. M. Dondelinger s'y rallie en constatant qu'il s'éloigne le moins de la situation présente.

(<sup>28</sup>) M. Dooge, tout en approuvant les principes dont ce texte s'inspire, n'a pas été en mesure de l'approuver. En effet, bien que ce texte n'exclue pas la possibilité d'invoquer un intérêt vital dans des cas exceptionnels, le texte, selon lui, ne fait pas explicitement référence à la sauvegarde d'intérêts nationaux vitaux dans des cas exceptionnels.

(<sup>29</sup>) M. Herman souligne le progrès considérable qui distingue ces propositions des solutions envisagées dans le rapport intérimaire du Comité en matière de vote et de veto.

(<sup>30</sup>) MM. Møller, Papantoniou et Rifkind ont approuvé ce texte. M. Rifkind estime également que, dans le soucis d'éviter les abus, il conviendrait que tout État membre réclamant la poursuite de la discussion dans cette perspective, fournisse formellement et en détail, dans le cadre d'une procédure spéciale du Conseil, les raisons pour lesquelles son gouvernement estime qu'un intérêt très important est en jeu.

(<sup>31</sup>) Réserve de M. Møller

(<sup>32</sup>) M. Rifkind est d'avis que les autres membres du collège devraient être désignés par les États membres, après consultation du président désigné, puis nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

(<sup>33</sup>) Réserve de M. Ruhfus, qui a fait valoir que ce changement n'améliorerait pas le caractère supranational de la Commission et modifierait considérablement son équilibre interne, qui a fait ses preuves depuis la fondation de la Communauté.

(<sup>34</sup>) Réserve de M. Papantoniou, qui propose de remplacer le texte des quatre aliéas (précédents) par le suivant : « A cette fin, il est proposé que le président de la Commission soit désigné à l'unanimité par le Conseil européen et qu'il soit consulté par les gouvernements des États membres avant la nomination des membres de la Commission. La Commission devrait se composer d'un membre par État membre.

(<sup>35</sup>) M. Rifkind formule une réserve sur cette question. Il estime qu'il conviendrait d'encourager le Parlement européen à apporter, dans le cadre des pouvoirs que lui confère le traité, une contribution plus efficace au processus communautaire de prise de décisions. Le Parlement devrait user davantage de son droit de soumettre des propositions d'action communautaire. Le Conseil devrait associer le Parlement à la suite donnée aux résolutions de celui-ci ou, dans la négative, en fournir les raisons. La procédure de concertation devrait être améliorée et élargie, notamment par une consultation plus efficace entre Conseil et Parlement aux premiers stades de l'examen des propositions.

(<sup>36</sup>) Réserve de M. Papantoniou. Il désapprouve la procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil dans le domaine législatif ; il a plutôt plaidé pour une amélioration de la procédure de concertation et une extension de son champ d'application.

(<sup>37</sup>) Réserve de M. Papantoniou qui suggère de supprimer la dernière phrase.

(<sup>38</sup>) MM. Papantoniou et Rifkind estiment que les recommandations figurant dans ce rapport devraient faire l'objet de consultations entre les gouvernements avant le Conseil européen de juin, afin que des décisions puissent être prises par les chefs de gouvernement lors de cette réunion. M. Møller partage leur point de vue, mais souligne que, conformément au mandat du Comité, il n'appartient pas à celui-ci de présenter des recommandations sur les conclusions que le Conseil européen pourrait tirer du présent rapport.