

## Rapport à la Commission européenne, Implications institutionnelles de l'élargissement (18 octobre 1999)

**Légende:** Dans un rapport indépendant sur les implications institutionnelles de l'élargissement, remis le 18 octobre 1999 à la Commission européenne, Richard von Weizsäcker, Jean-Luc Dehaene et David Simon suggèrent de procéder à une réforme complète du système institutionnel de l'Union européenne basée sur une réorganisation des textes des traités.

**Source:** Von Weizsäcker, Richard; Dehaene, Jean-Luc; Simon, David, Implications institutionnelles de l'élargissement. Rapport à la Commission européenne. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Commission européenne, [25.01.2005]. Disponible sur [http://europa.eu.int/igc2000/repoct99\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/igc2000/repoct99_fr.pdf).

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2014

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_a\\_la\\_commission\\_europeenne\\_implications\\_institutionnelles\\_de\\_l\\_elandissement\\_18\\_octobre\\_1999-fr-4162db7c-7710-459b-929d-3318d38d0075.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_a_la_commission_europeenne_implications_institutionnelles_de_l_elandissement_18_octobre_1999-fr-4162db7c-7710-459b-929d-3318d38d0075.html)

**Date de dernière mise à jour:** 10/06/2014

**Richard  
von WEIZSÄCKER**

**Jean-Luc  
DEHAENE**

**David  
SIMON**

# **LES IMPLICATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'ÉLARGISSEMENT**

*Rapport à la Commission européenne*

**Richard  
von WEIZSÄCKER**

**Jean-Luc  
DEHAENE**

**David  
SIMON**

# **LES IMPLICATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'ÉLARGISSEMENT**

*Rapport à la Commission européenne*

**Bruxelles, 18 octobre 1999**

Le premier septembre 1999, le Président désigné de la Commission européenne, M. Romano Prodi, a invité M. Jean-Luc Dehaene, ancien premier ministre de la Belgique, M. Richard von Weizsäcker, ancien président de la république fédérale d'Allemagne, et Lord Simon of Highbury, ancien président de British Petroleum et ancien ministre, à donner leur avis en toute indépendance, pour la mi-octobre, sur les implications institutionnelles de l'élargissement, en vue de la prochaine conférence intergouvernementale.

Le groupe avait pour mandat de recenser les problèmes institutionnels à résoudre et d'indiquer, arguments à l'appui, les raisons pour lesquelles ils devaient être examinés lors de la CIG. Il ne lui a pas été demandé de formuler des propositions précises, puisqu'il incombera aux États membres et aux institutions de s'acquitter de cette tâche, avant et pendant la CIG.

Le groupe s'est réuni plusieurs fois en septembre et en octobre, sous la présidence de M. Dehaene.

Il a remis son rapport le 18 octobre.

## 1. Remarques liminaires: le défi à relever

### 1.1. Urgence des réformes

La structure institutionnelle de l'Union européenne a été conçue dans les années cinquante pour une Communauté de six États membres. Il s'agissait alors d'une construction très originale, qui a bien servi l'Europe. C'est en grande partie grâce à ces institutions que les relations politiques, sociales et économiques entre les États et les sociétés de l'Europe occidentale se sont fondamentalement transformées d'une manière pacifique et équilibrée. Les éléments de base de cette structure doivent à l'évidence être conservés.

Aujourd'hui, cependant, il apparaît clairement que ce système ne fonctionne plus comme il le devrait dans une Union à quinze. La question qui se pose automatiquement est de savoir si les institutions, telles qu'elles ont été conçues à l'origine, pourront servir efficacement les intérêts d'une Union qui pourrait, dans un avenir proche, compter 25 à 30 membres, voire davantage. Depuis les années cinquante, les traités successifs ont certes adapté le cadre institutionnel, mais aucune tentative n'a été faite pour procéder à une réforme complète. Or, il nous faudra, tôt ou tard, relever ce défi.

Les États membres sont d'accord sur ce point. Lors de la signature du traité d'Amsterdam, ils ont reconnu la nécessité d'engager en temps utile une réforme institutionnelle complète, qui permette à une Communauté élargie de fonctionner efficacement. Cet accord est matérialisé par un protocole qui a été annexé, à Amsterdam, aux traités européens.

Ce protocole envisageait une démarche en deux temps: une réforme limitée avant le premier élargissement, suivie d'une réforme complète avant que le nombre d'États membres ne dépasse vingt.

L'évolution positive du processus d'adhésion depuis Amsterdam a rendu cette distinction plus floue. Les négociations se poursuivent avec six pays candidats, et il est probable que le Conseil européen d'Helsinki engagera aussi des pourparlers avec un nouveau groupe. Cela signifie que le prochain élargissement pourrait déjà porter le nombre des États membres de l'Union à plus de vingt, et que le laps de temps entre ce premier élargissement et le deuxième sera, en tout état de cause, plus bref que prévu. Devant cette évolution, qui pourrait bien s'accélérer au cours des prochains mois, le groupe a conclu que l'esprit même du protocole d'Amsterdam, les besoins du système institutionnel de l'Union et les difficultés inhérentes à un ordre du jour restreint imposaient **de s'atteler immédiatement à une entreprise de réforme complète**. Une telle occasion ne se représentera peut-être plus.

### 1.2. L'élargissement: un impératif

Les États membres s'accordent aussi à voir dans l'élargissement un objectif dont l'importance politique et historique est telle, pour l'Union comme pour les pays candidats, qu'il ne saurait être retardé ou repoussé pour cause de réforme

institutionnelle incomplète. Le défi, pour la génération actuelle de dirigeants européens, consiste à atteindre l'objectif fondamental de l'élargissement tout en résolvant, dans le même temps, l'un des problèmes qu'il pose, à savoir la nécessité de procéder à une réforme qui permette à une Union élargie de bien fonctionner.

Le Conseil européen de Cologne a estimé que pour ne pas retarder l'élargissement, la prochaine CIG devait se conclure avant la fin de l'an 2000. **Le groupe considère cette échéance comme impérative.**

### 1.3. Le défi à relever

Le défi consiste donc, avant la fin de l'an 2000, à identifier les mesures de réforme nécessaires et à préciser les moyens à mettre en œuvre.

Sur le premier point, c'est-à-dire sur les mesures de réforme nécessaires, le groupe a constaté que les trois thèmes définis à Cologne avaient des implications ou des conséquences qui allaient bien au-delà de l'apparente simplicité de leur formulation. Il préconise d'élargir l'ordre du jour en y incluant le remaniement des textes des traités, afin d'éviter des révisions incessantes.

Sur le second point, à savoir les moyens de procéder à la réforme, il suggère de tirer les enseignements d'Amsterdam et d'accélérer la procédure de négociation de la CIG; cette accélération pourrait permettre, si la volonté politique est suffisante, d'aboutir à un programme de réforme plus substantiel dans le délai prescrit.

### 1.4. Se rapprocher du citoyen

Au cours de ses travaux, le groupe a débattu de la nécessité d'une plus grande simplicité et d'une plus grande clarté dans la gestion des affaires européennes, et d'introduire plus de transparence, de flexibilité et de responsabilisation dans le fonctionnement des institutions. Le fait que la plupart des Européens ne comprennent pas la manière dont nos institutions fonctionnent est de toute évidence un problème sur lequel les gouvernements doivent se pencher. Ce problème n'est pas directement lié à l'élargissement, mais il est clair que les citoyens des nouveaux États membres seront plus déçus encore que ceux des pays ayant derrière eux un demi-siècle d'intégration européenne. **Nous devons trouver les moyens de nous rapprocher des citoyens ou de renouer le contact avec eux:** une démythification s'impose en ce qui concerne le pourquoi et le comment du fonctionnement des institutions, et ceux auxquels elles doivent rendre compte de leurs actes.

La transparence repose sur la clarté et sur la compréhension par le public des intentions et des objectifs poursuivis. La déclaration du millénaire ("*Millennium Declaration*") que prépare la présidence finlandaise pour le conseil européen d'Helsinki prendra tout son sens dans ce contexte. Elle pourrait être réutilisée dans le préambule du futur traité.

De même, l'adoption d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, réclamée par le Conseil européen de Cologne dans ses conclusions, renforcerait la légitimité et la pertinence des institutions aux yeux de l'opinion. Comme l'indique le Conseil européen, il faudra examiner si la charte peut être intégrée dans les traités, et, et, le cas échéant, de quelle manière.

Le remaniement des traités proposé dans le présent rapport contribuerait aussi, par voie de conséquence, à cette simplicité et à cette clarté qui sont indispensables à une meilleure compréhension d'ensemble. Des efforts analogues devraient être faits pour clarifier l'élaboration du droit dérivé et du budget. En tout état de cause, les négociateurs devraient toujours garder à l'esprit, lors du processus de réforme institutionnelle, les objectifs primordiaux que sont la clarté, la simplicité et la transparence.

Cette clarté et cette meilleure compréhension par le public impliquent aussi, à longue échéance, que les États membres prennent position sur ce que seront à terme les frontières géographiques de l'Union. Le groupe ne suggère pas de s'atteler dès maintenant à cette tâche, mais le problème ne doit pas être perdu de vue.

## 2. Efficacité des institutions

### 2.1. Arguments en faveur du changement

C'est un fait que la structure institutionnelle de l'Union présente depuis quelques années des signes de tension. Chacun reconnaît que le fonctionnement du Conseil laisse à désirer: la prise de décision est lente, les débats trop longs, les différents Conseils, trop nombreux, sont insuffisamment coordonnés, les chefs de gouvernement se trouvent saisis de maints problèmes opérationnels et législatifs qui les empêchent de se concentrer sur les décisions stratégiques.

De toute évidence, l'efficacité du processus institutionnel a également pâti du fonctionnement insatisfaisant de la Commission. Celle-ci a reconnu certains défauts de gestion, qui ont été analysés dans un rapport controversé émanant d'experts indépendants.

Le Parlement européen lui-même a vu ses pouvoirs renforcés par les traités successifs, mais il n'exerce pas sur l'opinion publique une influence correspondante, comme il le devrait en sa qualité d'assemblée élue.

L'équilibre entre institutions, qui est un élément essentiel de stabilité et d'efficacité du système, est également compromis.

Un accroissement sensible du nombre de membres ne peut qu'exacerber les problèmes existants en matière de prise de décision et de gestion. Les divergences d'intérêts se creusent, les débats sont plus lents, les décisions plus difficiles à prendre, la gestion plus complexe. Or, les institutions européennes connaissent des problèmes de fonctionnement qui sont déjà évidents aujourd'hui et qui affectent le fonctionnement du triangle institutionnel: Commission, Conseil et Parlement. Ces problèmes ne peuvent que s'aggraver. Leur solution passe nécessairement par une réforme institutionnelle.

La nécessité d'une réforme, reconnue par le traité d'Amsterdam, a conduit le Conseil européen de Cologne à indiquer trois thèmes sur lesquels il est à l'évidence indispensable de réfléchir: la taille et la composition de la Commission, la pondération des voix au sein du Conseil (nouvelle pondération, introduction d'une double majorité, seuil pour les décisions à la majorité qualifiée), et l'extension du vote à la majorité qualifiée. Le groupe considère que ces trois thèmes ne peuvent être débattus isolément. Premièrement, parce que les questions qu'ils soulèvent sont plus nombreuses qu'il n'y paraît à première vue. L'extension de la codécision avec le Parlement, par exemple, est généralement considérée comme une conséquence démocratique de l'extension du vote à la majorité. Deuxièmement, parce que les arguments qui ont décidé du choix de ces thèmes sont aussi valables dans d'autres cas. Par exemple, la Commission n'est manifestement pas la seule institution dont le nombre de membres pose problème.



Les thèmes définis par le Conseil européen sont à l'évidence extrêmement importants, mais ils doivent être envisagés dans le cadre d'une réforme institutionnelle plus vaste.

Dans une Union plus large et plus diversifiée, il sera encore plus important qu'aujourd'hui de disposer d'une certaine flexibilité à l'intérieur du cadre institutionnel. L'élargissement se traduira par une plus grande diversité. Cela ne signifie pas qu'il faille permettre aux États membres de se désengager à leur gré de telle ou telle politique: l'Union européenne ne survivrait pas si chaque État pouvait choisir entre les différentes obligations qu'elle impose. En revanche, il est clair que dans un ensemble plus hétérogène, certains États membres voudront aller plus loin ou avancer plus vite que d'autres. Désireux de tirer parti des politiques communes et des objectifs et réalisations de l'Union, ils souhaiteront coopérer plus étroitement les uns avec les autres. Cela semble légitime et indispensable.

Faute d'avoir cette possibilité, les États membres auront tendance à nouer des liens de coopération en dehors de l'Union (Schengen) ou de ses institutions (Euro 11). Ces solutions ne sont pas sans affecter l'équilibre institutionnel de l'Union et privent les États membres, ainsi que leurs citoyens, des garanties démocratiques et judiciaires qu'offre un cadre institutionnel.

La flexibilité n'est aucunement dirigée contre les pays candidats, et elle n'entravera pas leur adhésion. Les négociations d'adhésion pourraient au contraire être accélérées s'il devenait effectivement possible de coopérer plus étroitement sur certaines questions plus ardues. Le principe selon lequel la flexibilité est accessible à tous les États membres remplissant les conditions nécessaires a toujours été la règle dans l'Union européenne. Au besoin, il devra être réaffirmé.

L'efficacité de la représentation des institutions européennes dans les relations extérieures demande à être réexaminée et renforcée. L'aptitude à jouer un rôle de premier plan sur la scène mondiale est l'un des moteurs de l'intégration européenne depuis plusieurs décennies. La dynamique de mondialisation vient renforcer cette aspiration. Une Union européenne élargie sera encore plus apte et, on peut l'espérer, encore plus déterminée qu'aujourd'hui à jouer un rôle d'une telle envergure dans une économie mondialisée. De fait, ce devrait être l'un de ses principaux objectifs.

## **2.2. Propositions**

### *2.2.1. Commission*

Depuis la conclusion des négociations relatives au traité d'Amsterdam, il est implicitement convenu que le nombre des membres de la Commission européenne augmentera au fil des élargissements successifs. Pour des raisons compréhensibles, la plupart des États membres refusent d'envisager une Commission dans laquelle leur pays ne soit pas représenté. Mais la Commission n'est pas et ne doit pas devenir une assemblée de représentants nationaux. C'est

une institution européenne tout à fait originale, qui a un rôle crucial à jouer, aussi bien dans la prise de décision qu'en matière de gestion. Elle doit donc rester efficace et opérationnelle, et être pleinement respectée. Le groupe considère que, pour préserver ces caractéristiques dans une structure plus large, il est essentiel de renforcer l'autorité du Président et de délimiter clairement la responsabilité individuelle des Commissaires. Ces deux points devraient être examinés dans le cadre de la CIG, en même temps que la question de la taille et de la composition de la Commission, qui est mentionnée dans les conclusions du Conseil européen.

Le traité d'Amsterdam a renforcé les pouvoirs du Président de la Commission. Selon le groupe, il serait souhaitable, pour permettre au Président de travailler efficacement avec un nombre accru de membres, d'aller plus loin dans cette direction. Le Président devrait pouvoir influencer davantage sur la nomination et le choix des Commissaires. Il devrait disposer de pouvoirs clairement définis pour organiser, coordonner et guider le travail de l'institution.

Les événements récents posent la question de la responsabilité individuelle des Commissaires et de son articulation par rapport à la responsabilité collective de la Commission. Le Président Prodi a résolu ce problème de façon informelle, en demandant à l'avance à chaque Commissaire de s'engager à démissionner s'il le lui demandait. Le groupe considère que cette solution informelle devrait être formalisée dans le cadre du traité, de manière à confirmer l'autorité du Président tout en respectant comme il se doit le caractère collégial de la Commission. Cette mesure permettrait aussi de clarifier les pouvoirs respectifs du Parlement et du Président en ce qui concerne les résultats des Commissaires et leur mandat.

### *2.2.2. Majorité qualifiée*

Il va de soi que dans une Union élargie, le vote à la majorité qualifiée doit être la règle si l'on veut que le processus de décision continue de bien fonctionner. Lorsque l'unanimité est requise, le risque de blocage augmente proportionnellement au nombre et à la diversité des membres. Par ailleurs, l'expérience de la Communauté elle-même montre que le vote à la majorité qualifiée est un processus décisionnel dynamique et propice au consensus, même si peu de questions sont effectivement mises aux voix.

L'extension du vote à la majorité qualifiée devrait évidemment s'appliquer aux affaires communautaires (premier pilier), mais elle est également importante pour les deuxième et troisième piliers.

Les trois thèmes indiqués dans les conclusions du Conseil européen (extension, repondération et seuil) sont liés. La solution retenue devra être équilibrée et conçue de manière à renforcer la capacité décisionnelle de l'Union.

Le groupe estime que le Parlement devrait disposer d'un pouvoir de codécision dans tous les cas où le vote à la majorité qualifiée s'applique à des questions législatives relevant du premier pilier. L'extension du vote à la majorité qualifiée dans ce domaine devrait donc s'accompagner, en parallèle, d'une

extension de la procédure de codécision. Il s'agit là d'une exigence démocratique, qui prend tout son sens dans une Union élargie, c'est-à-dire potentiellement plus éloignée du citoyen. Cette mesure contribuerait aussi, comme cela est souhaitable, à rendre les procédures de décision plus simples et plus transparentes.

### *2.2.3. Repondération des voix*

Le groupe admet que l'élargissement de l'Union, dans un proche avenir, à un grand nombre de pays qui sont pour la plupart de petits pays ou des pays de taille moyenne, nécessite de réévaluer le poids relatif des États membres dans le processus de prise de décision. Cette question revêt une grande importance, tant sur le plan politique que sur celui des symboles, mais le groupe estime que son mandat ne l'autorise pas à formuler des propositions sur ce point.

### *2.2.4. Conseil*

Le Conseil joue un rôle central dans le processus de prise de décision de l'Union. La quasi-totalité des gouvernements et des observateurs extérieurs reconnaissent que son fonctionnement laisse à désirer et que, si rien ne change, l'arrivée de nouveaux États membres réduira encore son efficacité. De nombreuses propositions de réforme existent, dont l'une, importante, est l'œuvre du Secrétariat général du Conseil (rapport Trumpf-Piris). La plupart de ces propositions, comme la réduction significative du nombre des formations du Conseil ou la mise en place d'un mécanisme efficace de coordination des différentes formations, n'exigent aucune modification des traités et le groupe croit fermement qu'il convient d'approfondir ces propositions parallèlement à la CIG. Certaines modifications des traités pourraient toutefois se révéler nécessaires ultérieurement, afin de réorganiser le rôle de la présidence, par exemple, ou pour distinguer plus clairement entre les rôles exécutif et législatif du Conseil. De telles modifications renforceraient sans doute l'efficacité de l'institution et aiderait le grand public à mieux comprendre son fonctionnement. Il importe donc de laisser ouverte la possibilité de les adopter.

### *2.2.5. Parlement*

L'article 189 du traité instituant la Communauté européenne limite à 700 le nombre de membres du Parlement européen. Cette disposition protège efficacement l'institution contre une inflation du nombre des députés après l'élargissement. Il serait cependant utile, avant que le problème ne devienne aigu, de définir les modalités de répartition des sièges entre les États membres, une fois atteinte la limite précitée.

Certaines des propositions du présent rapport impliquent un renforcement du rôle législatif du Parlement par une extension de la procédure de codécision.

Il convient aussi que le Parlement, tout comme les autres institutions, réexamine ses méthodes de travail, de manière à les rendre aussi claires et transparentes que possible.

### 2.2.6. *Autres institutions*

Un accroissement du nombre des États membres cause des problèmes de taille, d'organisation et d'efficacité dans plusieurs institutions. C'est notamment le cas pour la Cour de justice, la Cour des comptes et le Comité des régions. Le groupe ne souhaite pas examiner séparément chacune de ces institutions, mais considère que les États membres devraient prendre dûment en considération les suggestions formulées par les institutions elles-mêmes (par exemple la Cour de justice) ou par des comités indépendants (comme le comité d'experts indépendants qui, dans son rapport sur la réforme de la Commission, a proposé la désignation d'un procureur européen indépendant).

### 2.2.7. *Relations extérieures*

Le cadre juridique actuel ne garantit une représentation unitaire des intérêts européens, lors de négociations menées au niveau mondial, que si les débats portent sur les échanges de marchandises (comme le cycle de l'Uruguay). Il convient de conférer à la Communauté la capacité juridique de parler d'une seule voix sur la scène internationale lorsque sont abordées d'autres questions économiques et financières. Il s'agit de la conséquence logique de l'intégration économique et financière.

Il importe par conséquent d'examiner, lors de la CIG, la question de la représentation extérieure de l'Union, dans les négociations concernant par exemple le commerce des services ou les affaires monétaires internationales. Il faudra aussi, dans ce contexte, se pencher sur la question de la personnalité juridique de l'Union.

### 2.2.8. *Flexibilité*

Le traité d'Amsterdam a inscrit **dans** le droit communautaire la notion de coopération renforcée. Le groupe n'ignore pas que le temps et les occasions ont manqué jusqu'à présent pour la traduire dans les faits et reconnaît qu'il est peut-être trop tôt pour se prononcer sur ces dispositions du traité. Le groupe relève cependant que nombre d'observateurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions, les considèrent comme inapplicables, en raison de leur complexité et des conditions et critères qui y sont liés. Compte tenu de l'importance croissante que revêtira la flexibilité institutionnelle dans une Union élargie et étant donné que ces dispositions peuvent effectivement faciliter l'élargissement, le groupe considère qu'il faut revoir ces dispositions.

Il devrait être possible de mettre cette coopération en œuvre en recourant à la majorité qualifiée, ou à une majorité superqualifiée, sans qu'aucun État membre ne dispose d'un droit de veto, mais en respectant comme il convient les intérêts des États non participants. La coopération renforcée devrait englober la politique étrangère et de sécurité commune. Il importe que l'accès à ce type de coopération reste ouvert à tous les États membres qui réunissent les conditions nécessaires. Le principe doit rester que la flexibilité est un moyen de développer

et de renforcer les réalisations de l'Union et non de distendre les liens qui unissent les États membres.

### 2.3. Mise en œuvre

Vu les contraintes de temps, il importe que l'Union tire les leçons de ses expériences passées et fasse un sérieux effort pour accélérer le processus de négociation. La dernière CIG a été lancée le 29 mars 1996 par le Conseil européen de Turin, le premier projet de proposition de modification des traités a été déposé sur la table des négociations neuf mois plus tard, c'est-à-dire le 5 décembre 1996, et, six mois après cette date, la rédaction du nouveau traité était achevée (17 juin 1997).

Le groupe estime que, dès le début de ses travaux, la CIG doit pouvoir s'appuyer sur un projet de traité. Les expériences antérieures démontrent que cela pourrait réduire de moitié la durée de la conférence. Les questions mentionnées dans la présente section ont presque toutes été abordées par les négociateurs du traité d'Amsterdam et ont été, depuis lors, abondamment discutées dans les milieux universitaires. La Commission, en sa qualité de représentant de l'intérêt commun de l'Union, a toujours eu le droit de présenter des propositions aux conférences intergouvernementales. Elle a généralement, dans le passé, exercé ce droit avec prudence. Cependant, compte tenu de l'urgence et de la portée des réformes ainsi que de l'ampleur des discussions déjà menées sur le sujet, il convient, selon le groupe, que la Commission dépose, dès le début de la conférence, des propositions concrètes et détaillées, sous la forme d'un projet de traité. Dans les circonstances actuelles, la Commission se doit d'exercer pleinement son droit de présenter des propositions à la conférence intergouvernementale. Il appartiendra bien entendu à la Commission de coopérer étroitement avec les autres institutions de l'Union avant de formuler ces propositions.

Comme le rapport l'indique plus haut, le groupe est conscient que nombre des problèmes que rencontrent les institutions peuvent être réglés sans modification des traités. Ce n'est toutefois pas le cas pour d'autres questions et, compte tenu de son mandat, le groupe se concentre ici sur ces dernières. L'adaptation de l'Union à l'élargissement doit cependant se concevoir comme une opération unique, revêtant une importance fondamentale, qu'elle nécessite ou non de modifier les traités. Tant le Conseil que la Commission ont engagé des processus de réforme interne, largement motivés par la perspective de l'élargissement. Le groupe estime qu'il convient de mener ces deux démarches (la CIG et les réformes sans modification des traités) de manière parallèle, dans le même élan, et suivant le même calendrier. Le groupe observe que de nombreux changements vont à l'encontre de pratiques et d'intérêts bien établis. Au vu de ces difficultés, le Conseil européen devrait donner un mandat précis exigeant qu'une série de réformes significatives n'entraînant aucune modification des traités fasse l'objet d'un accord pour la fin de l'année prochaine, au moment de la conclusion de la CIG, de façon à rendre possible une réforme générale.

### 3. Réorganisation des textes des traités

#### 3.1. Arguments en faveur du changement

Le groupe estime qu'il convient de revoir en profondeur les modalités suivant lesquelles on pourra modifier à l'avenir les textes légaux qui se présentent aujourd'hui sous la forme de traités. Il faudra s'appuyer, à cet égard, sur une distinction relative à la nature des dispositions des traités actuels.

Durant ces dix ou quinze dernières années, l'Union n'a cessé de modifier ses traités. Nous étions perpétuellement en train de préparer, de négocier ou de ratifier des modifications. La situation actuelle est caractéristique: le traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1er mai et, le 4 juin, le Conseil européen de Cologne a appelé à l'organisation d'une nouvelle conférence intergouvernementale.

La révision constante des traités constitue, dans plusieurs États membres de l'Union actuelle, une source de difficultés politiques. Elle alimente un sentiment d'insécurité juridique ainsi que la crainte d'interventions incessantes et d'une centralisation progressive, qui existe, à tort ou à raison, au sein de franges importantes de l'opinion publique. Il est exclu de poursuivre dans cette voie au sein d'une Union élargie, lorsque chaque modification des traités devra être approuvée par 25 parlements différents, voire plus, avec ce que cela comportera sans doute de retards, de frustrations et de risques de paralysie complète.

#### 3.2. Propositions

Le groupe propose que les textes actuels des traités soient divisés en deux parties:

- Le traité de base comprendrait uniquement les objectifs, les principes et orientations générales, les droits des citoyens et le cadre institutionnel. La modification de ces dispositions, comme c'est le cas aujourd'hui, s'effectuerait exclusivement à l'unanimité et impliquerait l'organisation d'une CIG ainsi que la ratification du nouveau texte par chaque État membre. On peut supposer que de telles modifications seraient peu fréquentes.
- Un texte séparé (éventuellement plusieurs) contiendrait les autres dispositions des traités actuels, y compris celles qui concernent les politiques particulières. Ce texte pourrait être modifié par une décision du Conseil (à prendre sur la base d'une nouvelle majorité superqualifiée ou à l'unanimité, en fonction des sujets) et par un avis conforme du Parlement européen (éventuellement adopté à la majorité spéciale).

Cette nouveauté présenterait les avantages suivants:

- Elle réduirait considérablement la nécessité, existant actuellement, de modifier constamment les traités européens.

- La structure institutionnelle de base deviendrait, pour le grand public, plus lisible, mieux compréhensible et plus accessible.
- Elle introduirait une procédure de modification fondée, au moins en partie, sur une forme de vote à la majorité et prévoyant une intervention du Parlement européen.

### 3.3. Mise en œuvre

D'importants travaux préparatoires ont déjà été réalisés sur ce sujet, en particulier par l'Institut universitaire européen de Florence. Des projets existent, qui indiquent comment pourrait s'opérer la division des textes. La méthode préconisée dans le présent rapport n'entraînerait donc pas de retard excessif. La Commission devrait demander à l'Institut européen de finaliser ses travaux, en coopération avec les services juridiques du Conseil, de la Commission et du Parlement. Cela contribuerait à clarifier le débat et démontrerait la faisabilité et l'intérêt d'une réorganisation des textes des traités. La CIG, une fois convoquée, disposerait d'une proposition concrète pouvant servir de base aux négociations si, comme le groupe le suggère, elle décidait de s'atteler à cette tâche.

## 4. Défense

Son mandat étant manifestement axé sur la réforme institutionnelle, le groupe s'est abstenu de formuler des propositions d'une autre nature. Il n'en reste pas moins que la future CIG ne se déroulera pas indépendamment de tout contexte politique.

La déclaration adoptée par le Conseil européen de Cologne au sujet du renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense appelle de nouveaux progrès importants. Elle entend que le Conseil puisse prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et de gestion des crises. Cela suppose la mise en place d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles. Le Conseil européen souhaite aussi l'inclusion dans l'Union européenne de certaines fonctions de l'UEO, laquelle, en tant qu'organisation, deviendrait alors superflue. Il s'agit de nouvelles initiatives majeures, qui témoignent d'un niveau élevé d'ambition au sein du Conseil européen et qui présentent également un degré élevé de visibilité pour l'opinion publique.

La date fixée pour la mise en œuvre intégrale de cette déclaration est la même que celle qui est prévue pour la CIG, à savoir la fin de l'an 2000.

Étant donné la coïncidence des échéances ainsi que le caractère pressant et l'importance fondamentale de la question de la politique européenne de défense, le groupe estime que la prochaine CIG ne peut l'ignorer. Cette question est tout à fait essentielle pour l'avenir de l'Europe et l'évolution de l'Union européenne. Il faudra élaborer de nouvelles dispositions institutionnelles qui devraient s'insérer dans le cadre institutionnel unique de l'Union européenne, sans mener à la création d'un quatrième pilier. L'article 17 du traité sur l'Union européenne offre certaines possibilités d'intégrer l'UEO à l'Union européenne sans modifier les traités. Il sera néanmoins peut-être nécessaire de procéder à des modifications, dont la CIG devrait se charger.



## Conclusions

La prochaine conférence intergouvernementale devrait viser une approche globale de la réforme institutionnelle incluant aussi la réorganisation des traités actuels. La première raison en est que la méthode en deux étapes envisagée dans le protocole annexé au traité d'Amsterdam s'est trouvée dépassée par l'extension et l'accélération du processus d'adhésion. La deuxième est que les questions abordées dans les conclusions de Cologne ont des implications qui vont bien au-delà des sujets traités. La troisième raison, enfin, est que l'on ne distingue pas, dans un avenir prévisible, de moment plus opportun pour réaliser le type de réforme institutionnelle que nécessite manifestement une Union élargie.

Cette réforme peut, et doit, se négocier au cours de l'année prochaine, pour aboutir, sous la présidence française, à un train de réformes global et substantiel. Cet objectif peut sembler constituer un formidable défi. Le groupe estime toutefois qu'il est possible de le relever si l'on adapte le processus de négociation compte tenu des expériences passées, en particulier celle de la négociation du traité d'Amsterdam.

Comme l'indique le rapport, le groupe considère qu'un projet de proposition portant modification des traités pourrait être mis sur la table dès le début des négociations. Ce projet devrait s'inspirer des discussions qui ont eu lieu au cours des négociations d'Amsterdam et des réflexions menées depuis lors, tant au sein des institutions que dans les milieux universitaires. Il devrait combiner ambition et réalisme. Sur cette base, une négociation engagée au début de l'an 2000 et poursuivie avec une ferme détermination politique pourrait très bien aboutir à l'adoption d'un ensemble substantiel de réformes pour la fin de l'année.

Il s'agit sans aucun doute d'un objectif ambitieux, mais l'élargissement constitue un défi historique d'une importance fondamentale et d'une grande difficulté, aussi bien pour l'Union que pour les pays candidats. À ce moment crucial de son évolution, l'Union européenne ne saurait revoir ses ambitions à la baisse. Elle doit relever le défi et se donner des objectifs à la hauteur de celui-ci.