

Rapport du comité ad hoc pour les questions institutionnelles (Comité Dooge)

(extraits)

Bruxelles, 29-30 mars 1985.

Préambule

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 Etats 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 Etats-Unis, l'Europe n'a toujours pas retrouvé un taux de croissance qui lui permettrait de réduire la masse inquiétante de ses quelques quatorze millions de chômeurs.

C'est dans cet état que l'Europe doit faire face à 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 oeuvre 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. (...)

II. Des objectifs prioritaires (...)

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 Etats 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. (...)

C. La recherche d'une identité extérieure

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 oeuvre d'une politique extérieure commune.

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 Etats 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 Etats 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

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 Etats membres.

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

-l'engagement explicite des Etats 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, sur tout dans le cadre des Nations unies et dans les pays où seul un petit nombre d'Etats membres sont représentés.

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

b) Sécurité et défense

Il s'agit de promouvoir une meilleure prise de conscience par les Etats membres des intérêts communs de la future Union européenne en matière de sécurité. Les Etats 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.
2. des capacités et des responsabilités différentes ainsi que des situations particulières des Etats 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 Etats 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.

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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 Etats membres à réaliser ensemble la conception; le développement et la production de ces systèmes et de ces matériels;

iv) la volonté des Etats membres de créer les conditions technologiques et industrielles de leur sécurité.

III. Les moyens: des institutions efficaces et démocratiques

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'Etat 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 débureaucratization 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 des 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 Etats membres le demandent. Le vote doit intervenir dans un délai de trente jours,

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 Etats 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;
-en vue de faciliter la mise en oeuvre 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.

B. Une Commission renforcée

À 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.

La Commission, ne doit pas comprendre plus d'un ressortissant par État membre,

La Commission devrait, au début de son mandat, recevoir un vote d'investiture du Parlement européen sur la base de son programme,

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

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.

C. Un Parlement européen gage de la démocratie du système européen

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

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;

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 des 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

Le comité propose de réunir prochainement une conférence des représentants des gouvernements des Etats 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 Etats membres;
- l'Espagne et le Portugal seront invités à y participer en qualité de membres 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'Etat et 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 du comité 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 Etats 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 Etat 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 décision dans le cadre des traités et de reconnaître la nécessité de protéger les intérêts nationaux vitaux lorsque ceux-ci sont invoqués par les Etats membres.