

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

30 AVRIL 1999

Résolution sur la réforme institutionnelle de l'Union européenne en vue de l'élargissement

TEXTE ADOPTÉ
EN SÉANCE PLÉNIÈRE

L'élargissement de l'Union européenne (UE) impose, au préalable, une adaptation institutionnelle sur la base de l'expérience des 50 dernières années, mais aussi en envisageant les possibles mutations.

La Belgique, l'Italie et la France considèrent comme essentielle une avancée institutionnelle avant l'élargissement de l'Union européenne à 20, 25 ou 30 pays. La procédure sera fixée au Sommet de Cologne tandis que le Sommet de Tampere permettra l'amorce du débat de fond.

Le doublement du nombre des États membres de l'Union au cours de la décennie à venir constitue un défi exceptionnel, qui n'est pas sans menacer la cohérence du projet d'intégration européenne.

Les risques doivent cependant être calculés. La menace d'une perte d'efficacité de l'Union européenne et, dès lors, d'une atteinte à sa crédibilité doit être correctement évaluée afin d'aboutir à des solutions constructives. Tel est l'enjeu de la mission inéluctable que constitue la réforme des institutions

Voir:

Document du Sénat:

1-1379 - 1998/1999:

N° 1: Proposition de résolution.

Annales du Sénat:

29 et 30 avril 1999.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

30 APRIL 1999

Resolutie over de institutionele hervormingen van de Europese Unie in het licht van de uitbreiding

TEKST AANGENOMEN
IN PLENAIRE VERGADERING

De uitbreiding van de Europese Unie (EU) vereist vooraf een institutionele aanpassing op grond van de ervaring van de voorbije 50 jaar maar die ook rekening houdt met mogelijke ingrijpende wijzigingen.

België, Italië en Frankrijk zijn van mening dat vóór de uitbreiding van de Europese Unie tot 20, 25 of 30 landen, een institutionele vooruitgang essentieel is. De procedure zal worden vastgelegd op de Top van Keulen terwijl op de Top van Tampere het inhoudelijke debat zal worden aangevat.

De verdubbeling van het aantal lidstaten van de Unie tijdens de eerstvolgende decennia is een uitzonderlijke uitdaging, die ook risico's inhoudt voor het behoud van een samenhangend Europees integratieproject.

Toch moeten de te nemen risico's berekend zijn. De dreiging van efficiëntieverlies van de EU en derhalve de aantasting van haar geloofwaardigheid, moet correct worden ingeschat, met de bedoeling constructieve oplossingen uit te werken. Dat is de inzet van een onontkoombare opgave: de hervorming van de in-

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-1379 - 1998/1999:

Nr. 1: Voorstel van resolutie.

Handelingen van de Senaat:

29 en 30 april 1999.

de l'UE qui, à la lumière de l'élargissement imminent, doit renforcer l'efficacité, la démocratie et la participation des citoyens.

Quelques propositions

Sans oublier le projet politique que nous voulons pour l'Europe, les défis du fonctionnement de l'UE doivent, à titre de stratégie d'avancée, être axés prioritairement sur une série de questions concrètes :

- 1) le triangle d'Amsterdam : majorité qualifiée — repondération des voix — composition de la Commission;
- 2) le rôle, la responsabilité et les compétences du Parlement européen;
- 3) le fonctionnement du Conseil des ministres Affaires générales;
- 4) le rôle des parlements nationaux.

1. Le triangle d'Amsterdam

1.1. Aux termes du Traité d'Amsterdam, la composition de la Commission et la repondération des voix au sein du Conseil des ministres sont prioritaires.

En ce qui concerne la composition de la Commission, il importe d'élaborer au plus vite un compromis à propos d'une formule prévoyant un seul commissaire par État membre. De plus amples garanties doivent être prévues afin de «dénationaliser» non seulement la fonction mais aussi l'image de chaque commissaire. En effet, les États membres n'ont pas, en vertu des traités, de représentants au sein de la Commission.

Outre le commissaire qu'ils présenteront dorénavant, il est envisageable de permettre aux grands États membres de désigner un commissaire adjoint à l'instar des secrétaires d'État des gouvernements belge et français, entre autres. Il importe également que le président de la Commission compose un «bureau» restreint ou un «comité restreint», éventuellement constitué des vice-présidents de la Commission qui gèrent les principaux portefeuilles, et qui serait une sorte de comité exécutif de la Commission.

Dans une phase ultérieure, si l'UE devait s'élargir à plus de vingt membres, il conviendrait de limiter le nombre de membres de la Commission à un nombre inférieur au nombre de membres de l'UE ou de hiérarchiser les commissaires, et ce, dans un but évident d'efficacité.

1.2. La repondération des voix au sein du Conseil des ministres est encore plus complexe et le poids politique en est encore plus grand. Pour certains gouver-

nements van de EU, in het licht van de komende uitbreiding, met het oog op meer doelmatigheid, meer democratie, meer betrokkenheid van de burgers.

Enkele voorstellen

Zonder het politiek project voor Europa, zoals wij dat wensen, te veronachtzamen, moeten de functioneringsuitdagingen van de EU, met het oog op hun daadwerkelijke aanpak in eerste instantie worden toegespitst op een aantal concrete kwesties :

- 1) de Amsterdamse driehoek : gekwalificeerde meerderheid — herweging van de stemmen — samenstelling van de Commissie;
- 2) de rol, de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het Europees Parlement;
- 3) de werking van de Europese Ministerraad van Algemene Zaken;
- 4) de rol van de nationale parlementen.

1. De driehoek van Amsterdam

1.1. Volgens het Verdrag van Amsterdam zijn de samenstelling van de Commissie en de herweging van de stemmen in de Ministerraad prioritair.

Wat de samenstelling van de Commissie betreft, moet zo vlug mogelijk een compromis worden geconstrueerd rond een formule van één commissaris per lidstaat. Grotere garanties moeten worden ingebouwd teneinde de functie maar ook het imago van elke commissaris te «denationaliseren». De lidstaten hebben volgens de verdragen geen vertegenwoordigers in de Commissie.

Het is denkbaar dat men de grote lidstaten toestaat, naast de ene commissaris die zij voortaan voordragen, ook een adjunct-commissaris aan te stellen, naar het voorbeeld van de staatssecretarissen in onder meer de Belgische en Franse regeringen. Belangrijk is ook dat de president van de Commissie een beperkt «bureau» of «kernkabinet» (*comité restreint*) zou samenstellen, eventueel bestaande uit de vice-presidenten van de Commissie die de belangrijkste portefeuilles beheren, en dat zou optreden als een soort dagelijks bestuur van de Commissie.

In een latere fase, bij verdere uitbreiding van de EU tot meer dan twintig leden, moet het aantal commissieleden beperkt worden tot een aantal dat geringer is dan het aantal EU-leden, of moet een hiërarchie onder de commissarissen doorgevoerd worden, en dit om evidente redenen van doelmatigheid.

1.2. Nog moeilijker en politiek geladener is de herweging van de stemmen in de Ministerraad. Volgens sommige regeringen is er geen probleem en

nements, le problème est inexistant et en cas d'élargissement, il conviendrait d'augmenter linéairement le nombre de voix. La «surpondération» au bénéfice des petits États membres permet néanmoins à ces derniers de constituer plus aisément une minorité de blocage lors des votes à la majorité qualifiée (VMQ), ce qui suscite chez les grands États membres une crainte certaine d'être minorisés.

En cas d'élargissement, le maintien du *statu quo* ne semble pas réaliste. Plusieurs formules sont envisageables :

a) Maintien de la pondération actuelle, mais instauration d'un second vote (double majorité) en fonction des populations représentées par les États membres. Une autre formule constituerait à combiner, pour le vote d'une proposition, le VMQ avec l'approbation d'une majorité ou d'une majorité qualifiée des États membres (par exemple les deux-tiers des États membres).

b) La repondération du nombre de voix à l'avantage des grands États membres, combinée ou non avec un relèvement ou un abaissement du seuil de la majorité qualifiée (par exemple 80 % ou 60 %?).

Un seuil plus élevé diminue le danger de minorisation des grands États membres mais rend la prise de décision plus difficile.

c) Le compromis le plus raisonnable et le plus réaliste semble consister en :

1^o un maintien de l'actuelle pondération et l'extrapolation de ce *statu quo* en cas d'élargissement. Ceci signifie que les critères de pondération actuels sont appliqués aux nouveaux États membres;

2^o une légère augmentation du seuil requis pour la majorité qualifiée, ce qui réduit le danger de minorisation des grands États membres;

3^o pour les matières très importantes, l'instauration d'une double majorité en fonction des populations représentées. Une variante plus simple serait qu'outre le VMQ, la majorité qualifiée du nombre d'États membres (un État, un vote) soit requise;

4^o l'exclusion du VMQ pour toutes les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles.

Dans ce contexte, il convient de ne pas perdre de vue que dorénavant en cas de blocage, la procédure de la coopération renforcée ainsi que l'abstention constructive (PESC) demeurent possibles pour certaines matières et dans certains cas.

1.3. L'élargissement du champ d'application du VMQ dépend partiellement du compromis qui pourra être atteint quant à la nouvelle procédure de

moet bij uitbreiding het stemmenaantal lineair worden opgetrokken. Door de «over-weging» (*surpondération*) in het voordeel van de kleinere lidstaten, wordt het evenwel voor deze staten gemakkelijker een blokkeringsminderheid te verwerven bij gekwalificeerde meerderheidsstemming (GMS), wat voor de grotere lidstaten minorisatievrees opwekt.

Bij uitbreiding lijkt het handhaven van het status-quo niet realistisch. Verscheidene formules zijn mogelijk :

a) Behoud van de huidige weging maar toevoeging van een tweede stemming (dubbele meerderheid) in functie van de bevolkingen vertegenwoordigd door de lidstaten. Een andere formule bestaat erin bij de goedkeuring van een voorstel, naast de GSM, ook de instemming te vereisen van een meerderheid of gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (bijvoorbeeld twee derde van de lidstaten).

b) Herweging van het aantal stemmen in het voordeel van de grotere lidstaten, al dan niet gecombineerd met het aanpassen naar boven of naar onder van de gekwalificeerde meerderheidsdrempel (bijvoorbeeld 80 % of 60 %?).

Bij een hogere drempel vermindert het gevaar voor minorisatie van de grotere lidstaten, maar bemoeilijkt men de besluitvorming.

c) Het meest redelijke en haalbare compromis lijkt erin te bestaan :

1^o de huidige weging te behouden en bij uitbreiding dit *status-quo* te extrapoleren. Dit betekent dat de huidige wegingscriteria worden toegepast op de nieuwe lidstaten;

2^o de drempel voor het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid licht te verhogen, wat het minorisatiegevaar van de grotere lidstaten vermindert;

3^o voor zeer belangrijke materies een dubbele meerderheid te voorzien in functie van de vertegenwoordigde bevolkingen. Een eenvoudiger variant is naast de GSM ook een gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (*one State, one vote*) te vereisen;

4^o de GSM uitzonderen voor alle constitutionele en quasi-constitutionele materies.

Bij dit alles mag niet worden vergeten dat voortaan de procedure van versterkte samenwerking (*coopération renforcée*) en constructieve onthouding (GBVB) voor bepaalde aangelegenheden en in bepaalde gevallen mogelijk blijft in geval van blokkering.

1.3. Het verruimen van het toepassingsgebied van de GSM hangt voor een deel af van het compromis dat kan worden bereikt over de nieuwe wijze van (gewo-

vote (pondération). Cela vaut également pour le cas inverse. Un consensus sur les nouveaux champs d'application du VMQ facilitera un accord sur la procédure de vote.

La méthodologie suivie est particulièrement importante à cet égard. Il conviendra vraisemblablement de rechercher un consensus préalable sur les matières qui devront de toute manière être exclues du VMQ, à savoir les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles. Ensuite, les États membres devront être consultés sur les autres matières pour lesquelles ils souhaitent conserver la règle de l'unanimité.

À ce propos, la motivation en termes d'efficacité n'est pas simple. Il doit également être clair qu'au plus on conservera l'unanimité, au plus il faudra organiser la «coopération renforcée», ce qui équivaudra à une application *de facto* du VMQ et rangera de surcroît les pays non-participants dans un «groupe de deuxième classe».

On pourrait éventuellement également examiner quelles matières devraient être assujetties à un VMQ spécial à seuil plus élevé. Le calendrier de la réforme est un élément important pour aboutir à un consensus sur un compromis, de sorte que celui-ci puisse se réaliser progressivement.

2. *Le rôle, la responsabilité et les compétences du Parlement européen*

2.1. En ce qui concerne les compétences du Parlement européen, la procédure de co-décision doit être automatiquement applicable à toutes les matières qui tombent sous l'application du VMQ élargi au sein du Conseil des ministres.

2.2. Les pouvoirs du Parlement européen seront accrus par la ratification du Traité d'Amsterdam, en particulier pour le choix du président de la Commission et l'investiture du Collège des président et commissaires. Cette évolution est d'autant plus remarquable que le Traité d'Amsterdam prévoit que la Commission remplira sa mission dans le respect de l'«orientation politique» définie par son président à qui il incombe de «constituer un programme de législature européenne». L'investiture s'effectuera au moyen de deux «avis conformes» donnés par le Parlement européen (obligatoires et contraignants) nécessitant de l'assemblée des députés une majorité.

2.3. Le Parlement européen doit également pouvoir sanctionner des membres individuels de la Commission. Il faut veiller à ce que les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à la désignation du président de la Commission et à l'investiture de la Commission par le Parlement européen soient appliquées à partir de 1999-2000.

gen) stemmen. Maar het omgekeerde geldt evenzeer. Een consensus over de nieuwe toepassingsgebieden van de GMS zal een vergelijk over de stemmingsprocedure vergemakkelijken.

De gevolgde methodologie is hierbij zeer belangrijk. Wellicht dient vooreerst een consensus gezocht over de materies die in elk geval dienen uitgesloten van de GMS, namelijk de constitutionele en quasi-constitutionele materies. Vervolgens moet aan de lidstaten worden gevraagd welke andere materies zij onder de regel van de unanimiteit willen behouden.

De motivatie hiervan in termen van doelmatigheid is niet zo eenvoudig. Tevens moet duidelijk worden gemaakt dat hoe meer eenparigheid wordt bewaard, des te meer «versterkte samenwerking» moet worden georganiseerd, wat op een *de facto* toepassing van de GMS neerkomt en bovendien de niet-deelnemende lidstaten onderbrengt in een «tweedeklasse-groep».

Eventueel kan ook worden onderzocht welke aan gelegenheden onder een bijzondere GMS met verhoogde drempel dienen te ressorteren. Belangrijk voor het bereiken van een consensus over een vergelijk is het tijdpad van de hervorming, zodat het bereikte compromis langs wegen van geleidelijkheid zou kunnen worden gerealiseerd.

2. *De rol, de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het Europees Parlement*

2.1. Wat de bevoegdheden van het Europees Parlement betreft, moet worden gesteld dat alle materies die in de Ministerraad onder de uitgebreide GMS vallen, meteen ook onder de procedure van co-decisie worden gebracht.

2.2. Het Europees Parlement zal dankzij de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam ruimere bevoegdheden krijgen, inzonderheid wat de keuze van de voorzitter van de Commissie en de investituur van het College van de voorzitter en commissarissen betreft. Die ontwikkeling is des te opmerkelijker daar het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat de Commissie «werkt onder de politieke leiding van haar voorzitter», wie het toekomt een Europees legislatuurprogramma samen te stellen. De investituur zal plaatsvinden bij wege van twee «instemmingsprocedures» (verplichte en dwingende) van het Europees Parlement welke een meerderheid in de vergadering van afgevaardigden vereisen.

2.3. Het Europees Parlement moet ook de bevoegdheid krijgen individuele commissieleden te sanctioneren. Er moet over gewaakt worden dat de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de aanstelling van de voorzitter van de Commissie en de investituur van de volledige Commissie door het Europees Parlement vanaf 1999-2000 zouden worden toegepast.

La sanction individuelle qui pourrait remettre en question la responsabilité collégiale des commissaires devrait être entourée des mêmes précautions (majorité absolue, plus majorité des 2/3 des votes exprimés) que celles prévues par la censure actuelle.

2.4. Pour ce qui concerne la mise en valeur du Parlement européen, une suggestion utile serait d'envisager qu'un pourcentage déterminé des sièges du Parlement européen puisse être élu dans une circonscription couvrant l'ensemble du territoire de l'UE. Un tel district électoral transnational et « pan-européen » favoriserait la constitution de partis européens et la redistribution des sièges du Parlement en cas d'adhésion de nouveaux membres.

2.5. Le déficit démocratique peut également être réduit en incitant les partis politiques à manifester clairement, à l'occasion des élections européennes, quelle est la personnalité politique qu'ils envisagent de proposer pour la prochaine présidence de la Commission.

3. *Le fonctionnement du Conseil des ministres Affaires générales*

Il semble également nécessaire de réformer le Conseil affaires générales, composé de ministres des Affaires étrangères, et de rendre son travail plus efficace en instaurant, par exemple, un Conseil spécifique des ministres des Affaires étrangères et/ou européennes qui ne s'occuperait que de la PESC et au sein duquel « monsieur PESC » pourrait jouer pleinement son rôle, et un Conseil affaires générales qui exercerait les fonctions de coordination et d'arbitrage.

4. *Le rôle des parlements nationaux*

Dans la ligne de ce que prévoit le Traité de Maastricht (Déclaration n° 13) et le Traité d'Amsterdam (Protocole n° 13), des travaux de la Conférence des présidents d'assemblée à Vienne le 1^{er} décembre 1998 et de la réunion de la COSAC les 23-24 novembre 1998, le rôle des parlements nationaux dans le processus institutionnel doit être renforcé en amont, en préparant des idées générales acceptables par les différents États, dans le processus de formulation des normes européennes (réaction sur la base des propositions de la Commission) et dans la préparation et le suivi parlementaire des Conseils des ministres européens et des sommets européens.

En ce qui concerne les règles constitutionnelles, qui sont actuellement constituées par les traités et approuvées par les parlements, il faudrait envisager un processus en amont qui associe le Parlement euro-

De individuele sanctie die de collegiale verantwoordelijkheid van de commissarissen opnieuw in het geding kan brengen, zou met dezelfde voorzorgen moeten worden omringd (volstreekte meerderheid plus twee derde van de uitgebrachte stemmen) als de vigerende censuurregeling voorschrijft.

2.4. Wat de profilering van het Europees Parlement betreft, is het een waardevolle suggestie te overwegen een bepaald percentage van zetels in het Europees Parlement te laten verkiezen in een kiesomschrijving, gelijk aan het hele territorium van de EU. Dergelijk transnationaal, « pan-Europees » kiesdistrict zou de Europese partijvorming bevorderen en de herverdeling van de parlementszetels, bij toetreding van nieuwe leden, vergemakkelijken.

2.5. Het democratische deficit kan ook worden verminderd door de politieke partijen er bij de Europese verkiezingen toe aan te zetten duidelijk te maken welke persoonlijkheid zij overwegen voor te dragen voor het eerstvolgende voorzitterschap van de Commissie.

3. *De werking van de Europese Ministerraad Algemene Zaken*

Het lijkt ook noodzakelijk de Raad van Algemene zaken, bestaande uit de ministers van Buitenlandse zaken te hervormen en efficiënter te laten werken, bijvoorbeeld door een aparte Raad van ministers van Buitenlandse zaken en/of Europese zaken op te richten die zich enkel zou bezighouden met het GBVB (PESC) en waarin « mister PESC » ten volle zijn rol zou kunnen spelen, en een Raad van Algemene zaken die de coördinerende en bemiddelende functies zou uitoefenen.

4. *De rol van de nationale parlementen*

Overeenkomstig het bepaalde in het Verdrag van Maastricht (Verklaring nr. 13) en het Verdrag van Amsterdam (Protocol nr. 13), de werkzaamheden van de Conferentie van de parlementsvoorzitters te Wenen van 1 december 1998 en de vergadering van de COSAC (Conferentie van de parlementaire commissies voor Europese aangelegenheden) op 23-24 november 1998, dient de rol (*ex ante*) van de nationale parlementen in het institutionele proces te worden verstevigd, door het uitwerken van voor de verschillende staten aanvaardbare ideeën, bij het formuleren van de Europese normen (reactie op de voorstellen van de Commissie) en bij de voorbereiding van en de parlementaire opvolging van de Europese Ministerraden en de Europese topbijeenkomsten.

Wat betreft de constitutionele regels, die thans zijn vastgelegd in de verdragen en door de parlementen zijn goedgekeurd, zou een voorbereidende fase moeten worden overwogen waarbij het Europees

péen et les parlements nationaux dans la formulation des grandes lignes, que ce soit de la Charte des droits fondamentaux (proposée par la présidence allemande), ou de la structure institutionnelle.

Une synergie entre le Parlement européen et les parlements nationaux doit nous permettre d'avoir prise sur le processus décisionnel. La légitimité démocratique passe par une plus grande implication du Parlement européen et des parlements nationaux.

Chaque Parlement national exerce ce contrôle sur son gouvernement lorsqu'il participe au Conseil des ministres européens. Il est aidé par les échanges informels d'idées et d'arguments qui ont lieu régulièrement au sein ou par le canal de la COSAC et par les réunions informelles des commissions du Parlement européen avec des délégations des commissions des parlements nationaux.

*
* *

Les propositions formulées ci-dessus ont pour unique objectif d'esquisser une série de pistes pour dégager des solutions aux questions les plus pressantes. Des alternatives existent. En définitive, la réforme des institutions de l'UE dépend de la manière dont les responsables prennent conscience de la nécessité et de l'urgence de ces réformes, de la volonté politique de les concrétiser et de l'imagination avec laquelle les problèmes posés sont analysés.

Parlement en de nationale parlementen betrokken worden bij het formuleren van de grote richtsnoeren, ongeacht of het daarbij gaat om het Handvest van de grondrechten (voorgesteld door het Duitse voorzitterschap), of om de voorbereiding van de institutionele structuur.

Een synergie tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen moet ons in staat stellen greep te krijgen op het besluitvormingsproces. De democratische legitimiteit vloeit voort uit een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement en van de nationale parlementen.

Elk nationaal parlement oefent controle uit op zijn regering telkens als die deelneemt aan de Europese Ministerraden. Het wordt daarbij geholpen door informele uitwisseling van informatie en argumenten die regelmatig plaatshebben in of via de COSAC en door de informele vergaderingen van de commissies van het Europees Parlement met delegaties van de nationale parlementscommissies.

*
* *

Bovenstaande voorstellen beogen enkel een aantal mogelijke pistes van oplossing uit te tekenen voor de meest prangende kwesties. Alternatieven zijn niet uit te sluiten. Uiteindelijk is de hervorming van de instellingen van de EU afhankelijk van het besef bij de verantwoordelijken hoe noodzakelijk en dringend deze hervormingen wel zijn, van de politieke wil om deze hervormingen uit te werken en van de verbeelding met dewelke de gestelde problemen worden benaderd.