

Mémorandum du Benelux

UN CADRE INSTITUTIONNEL EQUILIBRE POUR UNE UNION ELARGIE PLUS EFFICACE ET PLUS TRANSPARENTE

L'Union européenne est plus qu'une Union d'Etats. Elle est aussi une Union sans cesse plus étroite et plus solidaire entre les peuples européens. Le prochain élargissement témoigne de sa vitalité et de son pouvoir d'attraction.

Le présent mémorandum formule des propositions concrètes du Benelux sur l'architecture institutionnelle de l'Union. Cette architecture doit être efficace, démocratique et permettre à l'Union élargie d'atteindre ses objectifs.

L'Union élargie doit s'adapter de manière à préserver son dynamisme et sa capacité d'action mais aussi pour répondre aux attentes des citoyens en termes de légitimité et de transparence. La Convention européenne examine actuellement les moyens de répondre à cet objectif.

L'Union doit disposer d'institutions communes fortes, privilégier et étendre la méthode communautaire et renforcer les éléments institutionnels aptes à promouvoir l'intérêt commun.

Le Benelux n'est pas favorable à la création de nouvelles institutions. Il importe de rendre les institutions existantes plus efficaces, et non pas de rendre l'architecture institutionnelle plus complexe.

Renforcer l'institution garante de l'intérêt commun : la Commission.

La Commission est l'institution garante de l'intérêt commun et le moteur de l'intégration européenne. Ce rôle sera d'autant plus important dans une Union d'Etats plus nombreux et plus hétérogènes. Par conséquent, la Commission devra être renforcée de la manière suivante:

- Un Président de la Commission élu par le Parlement européen selon une procédure à déterminer et avec une majorité des 3/5 de ses membres. Ensuite, le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement se prononce en statuant à la majorité qualifiée.
- Une Commission forte et, conformément aux décisions prises à Nice, à terme réduite, qui assure l'égalité entre tous les Etats membres, tant dans son fonctionnement que dans sa composition fondée sur le principe d'une rotation égalitaire.
- Une Commission responsable devant les deux institutions participant à sa désignation et pouvant être démise par une censure décidée par l'une de ces institutions.
- Une Commission investie du droit exclusif d'initiative législative.
- Une Commission collégiale.

Mieux assurer la fonction législative.

La fonction législative de l'Union devra être exercée selon la méthode communautaire dans les conditions suivantes :

- Droit d'initiative exclusif de la Commission. Le Conseil et le Parlement européen peuvent inviter la Commission à présenter une proposition législative. Si la Commission n'y donne pas suite, elle doit motiver sa décision.
- Extension, en matière législative, du recours à la majorité qualifiée.
- Extension de la méthode communautaire à l'adoption des législations relatives à la lutte contre la criminalité.
- Application intégrale de la méthode communautaire dans le cadre des législations relatives à l'asile, la migration et la coopération judiciaire civile.
- Publicité des réunions du Conseil en matière législative.

Le Parlement européen devra par ailleurs s'affirmer, avec le Conseil, dans sa fonction législative, comme une institution législative à part entière :

- Extension, en matière législative, de la codécision du Parlement européen.
- Pouvoir de décision avec le Conseil sur l'ensemble des dépenses. Abolition de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires de manière à mettre les deux branches du pouvoir budgétaire sur un pied d'égalité pour l'ensemble des dépenses. Inscription dans le traité de la notion de perspectives financières pluriannuelles et respect de celles-ci dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.
- Le financement de l'Union devrait être assuré par un système stable, équitable et autonome établi par les institutions communautaires.

Mieux assurer la fonction exécutive.

La fonction exécutive devra être exercée de la manière suivante :

- Responsabilité de la Commission pour veiller à la mise en œuvre du droit communautaire, sous le contrôle juridictionnel de la Cour.
- Responsabilité de la Commission pour l'adoption des mesures réglementaires en exécution de la législation. Le Parlement européen et le Conseil peuvent en fixer les conditions dans l'acte législatif de base.
- Les Etats membres restent responsables de la mise en œuvre et des moyens d'action des politiques coordonnées mais doivent agir en fonction d'objectifs, de principes et éventuellement d'indicateurs communs arrêtés au sein du Conseil sur recommandation ou proposition de la Commission.
- Coordination plus étroite, dans le cadre des GOPE, des politiques économiques en vue d'assurer la stabilité macro-économique, la croissance et l'emploi, le progrès social et le développement durable. Pour en augmenter l'efficacité, les GOPE devront être établies sur une base pluriannuelle.
- Renforcement du rôle de la Commission dans la surveillance du Pacte de stabilité et de croissance.
- Extension du mécanisme de décision communautaire au sein du Conseil, à la définition et au suivi de la politique économique au sein de la zone Euro, n'impliquant que les Etats participant à cette zone. Ce mécanisme doit avoir un

prolongement dans la représentation externe de la zone Euro de manière à assurer l'unité, la cohérence et la continuité.

Renforcer le rôle d'impulsion du Conseil européen.

La fonction stratégique du Conseil européen devra être confirmée :

- Le Conseil européen donne les impulsions nécessaires au développement de l'Union et arrête les grandes lignes politiques générales.
- Le Conseil européen arrête le programme pluriannuel de l'Union sur base d'une proposition de la Commission.
- Le Conseil européen, auquel participe le Haut Représentant/Commissaire aux Relations extérieures, donne les impulsions et les orientations politiques nécessaires à l'action de l'Union dans le domaine de la PESC.
- Ce rôle d'orientation politique est exercé par l'ensemble des membres du Conseil européen.

Réformer la Présidence du Conseil.

Le Benelux est d'avis que le système de la Présidence du Conseil doit être réformé de manière à garantir l'efficacité et la continuité du travail du Conseil dans une Union élargie. Le statu quo ne constitue désormais plus une option viable.

Ceci étant, il convient de continuer à assurer l'égalité de traitement entre tous les Etats membres et l'équilibre entre les institutions de l'Union.

Le Benelux estime que la proposition tendant à la désignation du Président du Conseil européen pour une longue durée en dehors des membres du Conseil européen ne répond pas à ces conditions.

Lors de la détermination de la Présidence des Conseils, le rôle des Etats membres doit être respecté.

Le Benelux est favorable à une distinction entre les fonctions législatives et exécutives dans les institutions de l'Union européenne.

A cet effet, le Conseil Affaires générales et le Conseil Relations extérieures devront absolument être présidés par la Commission, et plus précisément par le Président de la Commission en ce qui concerne le Conseil Affaires générales et par le Haut Représentant/Commissaire aux Relations extérieures pour ce qui est du Conseil relations extérieures.

En outre, le Benelux est favorable au maintien de la rotation au niveau du Conseil européen et des conseils spécialisés. En tout état de cause, le Benelux n'acceptera jamais une Présidence qui soit élu en dehors du Conseil.

Associer les parlements nationaux sans opposer souveraineté nationale et européenne.

Il convient avant tout de renforcer les moyens permettant aux parlements des Etats membres d'exercer leur contrôle sur leurs représentants au Conseil :

- Transmission par la Commission de ses propositions législatives aux parlements des Etats membres.
- Transmission par la Commission de son programme législatif aux parlements des Etats membres.
- Meilleur échange d'information en renforçant la COSAC.

La Convention, associant largement les parlements nationaux au processus de révision du Traité, devra être généralisée pour toute modification ultérieure du Traité constitutionnel.

Le Benelux rejette la création d'un Congrès des peuples européens qui ne ferait qu'ajouter à la complexité institutionnelle de l'Union européenne sans apporter une plus-value à la situation actuelle.

S'agissant de l'instauration d'un mécanisme de consultation associant les parlements nationaux au contrôle de la subsidiarité ex ante, le Benelux considère que ce mécanisme doit au moins répondre aux conditions suivantes :

- Liberté pour la Commission, après un nouvel examen et moyennant un avis motivé, de maintenir, modifier ou retirer sa proposition.
- Pas de droit de recours a posteriori pour les parlements nationaux devant la Cour. Les parlements doivent exercer leur contrôle sur leurs représentants au Conseil et non au moyen de procédures judiciaires.

Un cadre institutionnel cohérent pour garantir l'efficacité de la politique extérieure de l'Union.

L'influence de l'Union sur la conduite des affaires internationales, est fonction de la cohérence entre ses politiques interne et externe, de l'existence d'une volonté commune des institutions et des Etats membres, de la disponibilité de moyens adéquats et de la cohésion dans l'expression de la position de l'Union :

- Exercice des fonctions de Haut représentant pour la PESC et de Commissaire aux Relations extérieures par une même personne (« double casquette ») qui a le statut de Vice-Président de la Commission mais assure ses fonctions dans le domaine de la PESC/PESD sous l'autorité du Conseil. Le Haut Représentant/Commissaire aux Relations extérieures est désigné par le Conseil réuni au niveau des Chefs d'Etats et de gouvernement statuant à la majorité qualifiée, en accord avec le Président de la Commission. Il exerce ses compétences conformément aux procédures communautaires ou aux procédures spécifiques de la PESC selon le domaine d'action visé. Il est déchargé des fonctions de Secrétaire Général du Conseil. Il est chargé de la représentation extérieure pour toutes les questions relevant de la PESC ou de la PESD.
- Représentation extérieure par la Commission pour d'autres politiques de l'Union, comme c'est déjà le cas à l'OMC.

Dès avant l'entrée en vigueur du futur traité constitutionnel, le Haut Représentant, devra pouvoir participer aux réunions de la Commission. L'outil d'analyse et de planification dont il dispose déjà devra durant cette période être renforcé et devenir un service commun pour ce dernier comme pour la Commission.

Après l'entrée en vigueur du nouveau traité, le Haut Représentant disposera, dans le domaine de la PESC, d'un droit d'initiative propre et s'appuiera sur les services de la Commission lesquels peuvent pour les questions PESC être renforcés par des experts provenant des Etats membres.

Les pays du Benelux invitent les autres Etats membres présents et futurs qui partagent la même vision de l'avenir de l'Union européenne, à s'associer aux propositions formulées dans le présent mémorandum.