

NOTE DE TRANSMISSION

du: Praesidium

à la: Convention

Objet: **Le fonctionnement des institutions**

Les membres de la Convention trouveront en annexe un document de réflexion sur le fonctionnement des institutions. Ce document est destiné à servir de base au débat qui aura lieu lors de la session plénière de la Convention des 20 et 21 janvier 2003.

LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS

**Document de réflexion élaboré par le Secrétariat de la Convention
et approuvé par le Praesidium**

1. L'approche suivie par la Convention a consisté à traiter les questions institutionnelles comme une conséquence de questions de fond. Les compétences, les instruments et les procédures ont été examinés selon leurs qualités intrinsèques. Les débats de la Convention ont essentiellement été inspirés par un objectif de simplicité, d'efficacité et de légitimité démocratique et non par la prise en compte de tel ou tel intérêt d'ordre institutionnel. Il importe, pour que la Convention soit couronnée de succès, de poursuivre sur cette voie. Mais les capacités des institutions mêmes, à la lumière des élargissements successifs et de l'évolution du rôle qu'elles ont été appelées à jouer, doivent être évaluées sur la base de ces trois critères. La Déclaration de Laeken expose un certain nombre de questions spécifiques à ce sujet sous l'intitulé général "Davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne". L'extrait pertinent de la Déclaration de Laeken est reproduit à l'annexe du présent document.
2. Le présent document, qui est de nature descriptive et qui se fonde sur les contributions de membres de la Convention, entend tisser une toile de fond objective en vue de clarifier le débat de la Convention sur ces questions. Il porte successivement sur les quatre institutions centrales que sont le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice: le Conseil européen, reconnu par le TUE, est traité en dernier. Le présent document conclut en énumérant quelques facteurs pertinents pour l'examen des moyens permettant d'améliorer le fonctionnement des institutions. Il n'entend pas être exhaustif: afin d'éviter de préjuger du débat qui aura lieu lors de la session plénière des 6 et 7 février sur les questions sociales et régionales, il n'évoque pas le Comité économique et social ou le Comité des régions, ni, par souci de cohérence, d'autres organes communautaires tels que la Cour des comptes. Par ailleurs, le présent document n'évoque pas la Banque centrale européenne, pas plus que d'autres idées qui ont été avancées au sein de la Convention comme, par exemple, la transformation de la Convention elle-même en organe permanent ou en un Congrès des peuples d'Europe.

3. Dans sa description du fonctionnement actuel des institutions, le présent document tient compte des modifications institutionnelles introduites par le traité de Nice (qui doit entrer en vigueur le 1^{er} février 2003). Bien que ces modifications aient pour objet de préparer les institutions de l'Union à l'élargissement, le présent document n'écarte pas les questions liées à la poursuite de l'amélioration du fonctionnement des institutions, même lorsque celles-ci vont au-delà des dispositions de Nice, voire lorsqu'elles pourraient s'y substituer.

PARLEMENT EUROPÉEN

4. Les traités fondateurs avaient conçu le Parlement européen comme une assemblée délibérative, composée des représentants des parlements nationaux, et ayant des fonctions principalement consultatives. À partir des premières élections directes en 1979, l'institution a évolué profondément jusqu'à assumer les fonctions législatives, budgétaires et politiques qu'elle possède actuellement.
5. Le nombre des membres du Parlement n'a pas cessé d'augmenter au fil des élargissements successifs. Selon l'article 189 du TCE, le Parlement est "composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté". L'article 190 fixe le nombre de représentants par État. Le nombre total est actuellement de 626. En vue des élargissements à venir, le traité d'Amsterdam avait établi un plafond de 700 députés (article 189 TCE). Le traité de Nice a porté ce nombre à 732.
6. Les fonctions législatives, budgétaires et politiques du Parlement ont été développées jusqu'à changer la nature même de l'institution; pourtant, ni les règles de vote (la pondération reste égale) ni la représentativité des députés en termes de rapport citoyens/député n'ont évolué substantiellement. Il a été considéré que les termes du traité CE (article 190) "représentation des peuples des États" justifiaient que la proportionnalité soit corrigée pour permettre la représentation "adéquate" des États les moins peuplés. En effet, la composition du Parlement a toujours été le résultat d'un système de proportionnalité dégressive. Ce type de système produit des distorsions de représentativité ¹.

¹ Un député luxembourgeois représente actuellement 72 000 citoyens, tandis qu'un allemand en représente 829 000, un italien 662 000 et un suédois 402 000.

7. C'est ainsi que, lors de la Conférence intergouvernementale de Nice, le Parlement européen avait proposé ² que le nombre de représentants au Parlement à élire dans chaque État membre soit "déterminé en fonction de la population selon une clé de répartition proportionnelle corrigée par l'attribution d'un nombre minimal de quatre sièges par État", tout en limitant le nombre de membres à 700 (une variante de cette proposition qui avait été envisagée par la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement consistait à établir une clé de répartition proportionnelle à la population pour l'ensemble des sièges, tout en attribuant un nombre minimal de quatre sièges aux États qui n'obtiendraient pas ce nombre minimal de sièges en appliquant la clé proportionnelle). La CIG n'a pas retenu ces propositions.
8. Le traité de Nice a établi une nouvelle répartition des sièges du Parlement. Il s'agit d'une proportionnalité dégressive traditionnelle mais avec des exceptions (notamment pour ce qui est du nombre de sièges attribués à la République tchèque et à la Hongrie) ³.
9. La faible participation aux dernières élections européennes, surtout dans certains pays, témoigne de l'éloignement voire d'une désaffection croissante envers des institutions européennes perçues souvent comme trop lointaines. Selon certains, une première réponse à ce problème peut se trouver dans les principes communs de la procédure électorale ⁴ (le Parlement avait aussi proposé l'élection d'un certain nombre de députés sur la base d'une circonscription européenne à travers des listes transnationales. La Commission vient de reformuler cette proposition dans sa récente communication).
10. L'article 190, paragraphe 4, du TCE établit la base juridique pour l'élaboration "d'un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres". C'est cette deuxième formule (principes communs) qui a inspiré la décision du Conseil du

² Résolution du 13 avril 2000 avec ses propositions pour la Conférence intergouvernementale.

³ Des disparités de représentativité subsisteront dans une Union à 27: un député maltais représenterait 76 000 citoyens tandis qu'un allemand en représenterait toujours 829 000, un italien 800 000 et un suédois 492 000.

⁴ Il faut mentionner dans ce contexte que les modalités de collaboration entre parlements européen et nationaux, y compris l'idée d'un Congrès, examinées par le groupe de travail présidé par Mme Stuart (doc. CONV 353/02), pourraient s'avérer être des moyens efficaces pour améliorer la visibilité et la reconnaissance publique du Parlement européen.

25 juin et du 23 septembre 2002. Les règles établies par cette décision doivent être encore adoptées par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives ⁵.

11. Les principaux éléments de la décision sont les suivants:
- scrutin de type proportionnel avec une certaine marge de manœuvre pour les États membres, qui peuvent autoriser le scrutin de liste préférentiel,
 - choix du type de circonscription par l'État membre sans porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin,
 - régime d'incompatibilités avec les autres institutions et organes de l'Union et avec les parlements nationaux,
 - contraintes en ce qui concerne le calendrier, tout en respectant les traditions en ce qui concerne le jour de la semaine, et la diffusion des résultats des élections.
12. Dans son article 35, le projet de traité constitutionnel (CONV 369/02) prévoit un "protocole contenant les dispositions assurant l'élection du Parlement européen selon une procédure uniforme dans tous les États membres". Trois options seraient envisageables en ce qui concerne le contenu d'un tel protocole: a) insérer tel quel le texte de la décision du 25 juin et du 23 septembre 2002; b) consacrer les principes qui sous-tendent la décision; ou c) prévoir une véritable procédure électorale uniforme.

CONSEIL

13. Le Conseil exerce à la fois une fonction législative et une fonction exécutive (définition des politiques) dont chacune s'appuie sur des procédures et des instruments différents. Le Groupe de travail IV (Rôle des Parlements nationaux – CONV 353/02) a recommandé que, lorsqu'il agit en tant que législateur, le Conseil se réunisse en séance intégralement ouverte. Cela irait

⁵ Il faut préciser que la décision n'est pas contraignante pour les États membres. En effet, selon l'article 190, paragraphe 4, "Le Conseil ... arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

au-delà de la décision prise par le Conseil européen en juin 2002 d'ouvrir au public les phases initiale (présentation) et finale (vote) dans le cadre de la procédure de codécision. En outre, compte tenu du fait que le travail législatif du Conseil est actuellement réparti entre plusieurs formations, ce qui fait courir le risque d'une approche trop spécialisée, avec une législation ne tenant pas suffisamment compte d'intérêts plus larges, certains suggèrent de créer un nouveau Conseil législatif chargé uniquement de traiter des propositions législatives, soit dans des domaines spécifiques, soit dans l'ensemble des domaines d'action de l'Union.

14. Le nombre et la complexité croissants des questions dont il est saisi ont conduit à une moindre cohérence entre les différentes formations du Conseil et même, dans certains cas, à des options contradictoires à propos des mêmes questions. Le Conseil "Affaires générales et relations extérieures" s'est révélé être moins à même d'assumer son rôle historique (quoiqu'informel) de coordination des travaux des autres formations du Conseil. Le Conseil européen réuni à Séville a décidé de limiter à neuf le nombre des formations du Conseil et de tenir des sessions distinctes pour les deux principaux domaines d'activités du Conseil "Affaires générales et relations extérieures" (le Groupe de travail VII ("Action extérieure") est enclin à aller plus loin et à scinder formellement le Conseil "Affaires générales et relations extérieures" en deux formations (CONV 459/02)).
15. C'est le Conseil qui décide actuellement du nombre de formations du Conseil ainsi que de leur sphère de compétence. On pourrait soit confier cette responsabilité au Conseil européen, soit fixer définitivement dans la Constitution le nombre et les compétences des formations du Conseil.
16. Contrairement à la Commission et au Parlement, le Conseil n'a jamais connu qu'une présidence à court terme et à temps partiel. Le système des présidences tournantes a l'avantage de rendre l'Union plus perceptible dans les États membres et d'y créer un sentiment d'appartenance à celle-ci. En revanche, il est difficile pour les ministres des États membres de faire face à l'augmentation constante des tâches complexes que doit assumer la présidence et l'absence de continuité sera encore plus dommageable lorsque, après l'élargissement, l'intervalle entre l'exercice de deux présidences sera supérieur à douze ans.
17. Toute réforme du système de la présidence devrait tenir compte de deux critères: stabilité et représentation adéquate de tous les États membres.

18. En raison de l'élargissement, le Conseil éprouvera de plus en plus de difficultés à parvenir à un accord à l'unanimité. Il est donc probable que la Convention recommande d'élargir davantage le champ d'application du vote à la majorité qualifiée, ce qui rend encore plus important le mécanisme de la pondération des voix.
19. Le traité de Nice a adopté un nouveau système à triple condition: majorité des voix pondérées, majorité des membres du Conseil et majorité représentant au moins 62 % de la population de l'Union. Ce système a fait l'objet de critiques selon lesquelles il est excessivement compliqué et il rendrait un peu plus difficile l'obtention d'une majorité qualifiée. On a aussi fait observer que, puisque la répartition des voix reste dégressive (comme c'est le cas pour les sièges au Parlement européen), l'opinion des États membres moins peuplés pèse plus lourd que celle des États membres plus peuplés. Cela a conduit la Commission à proposer, dans sa communication récente, d'introduire un système de double majorité (majorité des États membres et de la population).

COMMISSION

20. La procédure de nomination de la Commission, telle que modifiée par les traités d'Amsterdam et de Nice, est actuellement la suivante:
- i) le Conseil (chefs d'État ou de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée) désigne un candidat à la présidence de la Commission;
 - ii) le Parlement européen approuve cette désignation (la majorité simple suffit);
 - iii) le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le président désigné, adopte une liste de candidats pour les postes des autres membres de la Commission;
 - iv) l'ensemble du Collège ainsi désigné est soumis à un vote d'approbation par le Parlement européen (la majorité simple suffit);
 - v) le Collège est nommé par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée.

Le président désigné a donc, dans une certaine mesure, la possibilité de faire entendre sa voix lors du choix des autres membres du Collège même si, dans la pratique, sa capacité à refuser des candidats peut être limitée, étant donné que le traité de Nice précise que la liste des commissaires désignés doit être établie "conformément aux propositions faites par chaque État membre".

21. Des propositions ont été avancées en vue de modifier ces procédures, souvent dans le but de renforcer le rôle du Parlement européen. Certains suggèrent d'inverser l'ordre d'intervention du Conseil et du Parlement européen⁶.
22. Le nombre de commissaires a augmenté au cours des années. Composé à l'origine de neuf membres (un ressortissant par pays pour trois États membres et deux pour les États membres les plus grands), le Collège en compte à présent vingt (un ressortissant par pays pour dix États membres et deux pour les cinq États membres les plus grands). Certains estiment que cette augmentation va à l'encontre de l'efficacité. C'est pourquoi le traité de Nice prévoit un commissaire par État membre tandis que, lorsque l'Union comptera 27 États membres, il y aura moins de commissaires que d'États membres sur la base d'une rotation équitable.
23. La manière dont la seconde formule est appelée à fonctionner n'a pas encore été fixée. Dans les propositions qui ont été avancées, cette réduction s'obtient soit grâce à une rotation partielle, soit en permettant au président désigné de la Commission de procéder à une sélection, sur la base de certains critères, en concertation avec les deux autres institutions qui participent à la désignation du Collège. Le traité CE précise déjà à l'article 213 que les commissaires sont choisis en fonction de leur compétence et certains font valoir qu'un choix opéré par le président désigné, compte tenu des équilibres géographiques et politiques, pourrait produire l'équipe la plus qualifiée pour assumer les tâches fondamentales de la Commission.
24. Plus le Collège sera nombreux, plus il sera nécessaire d'en rationaliser la structure. Certaines propositions prévoient dès lors deux "niveaux" de commissaires; certaines d'entre elles réservent le droit de vote sur les décisions du Collège au plus élevé de ces niveaux.

⁶ Voir la communication de la Commission du 4 décembre 2002.

25. Certains voient une menace contre l'indépendance de la Commission dans le fait que les commissaires sont perçus comme des représentants de leurs États respectifs. D'autres s'inquiètent du fait que, s'ils conservent cette image dans le cadre d'un Collège élargi, les décisions de celui-ci pourraient ne pas être acceptées de bonne grâce par la majorité des citoyens de l'UE, la représentation au sein du Collège risquant d'être considérée comme excessivement dégressive.
26. Pour tenter de résoudre ce problème, certains ont suggéré que les votes au sein du Collège ne puissent être acquis sur certaines questions qu'à de plus larges majorités. D'autres se sont inquiétés de ce que cette manière de procéder puisse, au lieu de la promouvoir, contrecarrer la prise de décisions courageuse dans l'intérêt commun de l'Union, et n'aboutisse finalement qu'à renforcer l'impression fautive d'un Collège composé de représentants nationaux.

COUR DE JUSTICE

27. Bien que les réformes successives des traités aient introduit des modifications dans l'architecture et le fonctionnement de la Cour, ces modifications n'ont pas produit jusqu'à présent les résultats escomptés. La Cour connaît depuis quelques années une augmentation importante du nombre d'affaires sur lesquelles elle doit se prononcer. Cet accroissement est dû en grande partie à l'introduction dans les traités de nouveaux domaines d'action de l'Union, ainsi qu'aux élargissements successifs de l'Union. Cela a eu pour conséquence une augmentation excessive de la charge de travail de la Cour dans les dernières années, un allongement des délais entre l'introduction d'un recours et l'arrêt de la Cour et un décalage de plus en plus important entre le nombre des affaires introduites devant la Cour et le nombre d'arrêts rendus par celle-ci ⁷. L'examen du fonctionnement futur de la Cour de justice devra aussi tenir compte d'éventuelles recommandations formulées par la Convention sur des questions telles que l'extension de l'accès des particuliers à la Cour de justice.

⁷ Selon les statistiques relatives à l'année 2001, la durée moyenne d'une affaire est de 22,7 mois pour les procédures préjudicielles et de 23,1 mois pour les recours directs.

28. Le traité de Nice a introduit certaines modifications nécessaires dans le fonctionnement de la Cour mais elles risquent de ne pas être suffisantes compte tenu de l'ampleur de l'élargissement et des exigences du nouveau traité constitutionnel. En outre, certaines des modifications prévues dans le traité de Nice ne sont pas d'application immédiate car elles requièrent une décision du Conseil à l'unanimité (par exemple, la création de chambres spécialisées), ce qui rendra très difficile son application réelle.
29. À l'heure actuelle, la Cour siège en plénière (15 juges) et dans des chambres (3 ou 5 juges). Après l'entrée en vigueur du traité de Nice, la Cour siègera en plénière (25 juges), en grande chambre (11 juges) et dans des chambres (trois à cinq juges). Le Tribunal de première instance siège en chambres de trois ou cinq juges bien que, dans certains cas, il puisse siéger en plénière ou être formé d'un seul juge.
30. La Cour est composée d'un nombre de juges égal au nombre d'États membres, qui sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Il en est de même du Tribunal de première instance. En pratique, chaque État membre propose un candidat qui est agréé par les autres États membres. Certains ont suggéré l'introduction d'un "filtre" des propositions faites par les États membres à l'instar du système appliqué pour la nomination de juges dans les hautes juridictions des États membres. Un tel filtre pourrait consister en un examen des candidatures présentées par les États membres par un comité composé du président de la Cour de justice et par un certain nombre de présidents des cours constitutionnelles nationales ou par un comité composé par le président de la Cour de justice, le président du Tribunal de première instance et le premier avocat général.
31. Certaines décisions relatives au fonctionnement et à l'organisation de la Cour requièrent l'unanimité du Conseil. Avec le traité de Nice, certains actes tels que le règlement intérieur de la Cour, pourront être adoptés à la majorité qualifiée. On pourrait se demander si, dans certains cas où le vote à l'unanimité subsiste pour ces questions, on ne pourrait pas le remplacer par un vote à la majorité qualifiée.

CONSEIL EUROPÉEN

32. À l'origine, le Conseil européen, qui réunit (en moyenne quatre fois par an) les chefs d'État ou de gouvernement des États membres et le président de la Commission (ainsi que les ministres des affaires étrangères et un membre de la Commission), devait permettre aux chefs d'État ou de gouvernement d'avoir des discussions informelles sur des sujets d'intérêt commun (ce qu'on a appelé les "discussions au coin du feu"). Même si cet aspect des choses n'a pas totalement disparu, il est évidemment difficile de tenir un tel débat informel au sein d'un groupe de trente-deux personnes et cela le sera d'autant plus lorsqu'elles seront au nombre de cinquante-deux.
33. Conformément au traité, le Conseil européen est l'instance qui donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales. C'est lui qui a pris des initiatives essentielles telles que le lancement de l'union monétaire. Toutefois, le Conseil européen s'apparente désormais bien plus à un forum où les présidences successives cherchent à obtenir un accord sur les priorités et les objectifs de la future politique de l'Union qui leur tiennent le plus à cœur et à régler des dossiers qui se sont trouvés bloqués. Mais même cette tâche s'avère ardue en raison des procédures actuelles de prise de décision (qui ne prévoient pas le vote à la majorité qualifiée, même pour les décisions pour lesquelles ce dernier s'applique au niveau du Conseil).
34. Le Conseil européen de Séville en juin 2002 a arrêté un certain nombre de mesures opérationnelles (dont aucune ne nécessite de modification des traités) visant à améliorer l'efficacité du Conseil européen. L'ordre du jour du Conseil européen est désormais préparé de manière plus précise par le Conseil "Affaires générales et relations extérieures". Un ordre du jour est adopté officiellement, et les points sont répartis en deux catégories: ceux qui nécessitent une discussion de fond et les autres. Les modalités pratiques des réunions ont également été rationalisées, grâce à une programmation resserrée dans le temps et à une diminution de la taille des délégations.

PRINCIPES

35. Lorsqu'elle examinera les meilleurs moyens d'améliorer le fonctionnement des institutions, la Convention pourrait juger utile de s'arrêter sur les principes exposés ci-après.

- a) Premièrement, l'élargissement pose un défi pour l'efficacité de toutes les institutions. Sans entrer dans des jugements subjectifs quant à l'efficacité actuelle de chacune des institutions par rapport au passé, le fait objectif est que l'élargissement aura un effet direct sur les institutions parce qu'il se traduira par une augmentation du nombre de décideurs et qu'il risque, par conséquent, d'affecter la capacité de chaque institution à remplir son rôle.
- b) Deuxièmement, assurer l'efficacité de chacune d'entre elles bénéficierait à toutes. Le Parlement a besoin que le Conseil et la Commission soient des interlocuteurs efficaces et que le Conseil soit un colégislateur cohérent. Le Conseil a besoin que la Commission présente en temps utile des propositions judicieuses et la Commission a besoin que le Conseil les examine rapidement et avec autorité. Par conséquent, l'efficacité de chacune des institutions n'est pas un jeu où l'une gagnerait ce que l'autre y perdrait: toutes y gagnent.
- c) Troisièmement, l'équilibre institutionnel est important. Une Commission efficace, renforcée dans son indépendance et, partant, mieux à même d'exprimer l'intérêt commun et d'appliquer les règles communes, pourrait se doubler d'un Conseil efficace, dont la composition et la présidence permettent une prise de décision rapide et cohérente, et d'un Parlement efficace, disposant d'un pouvoir législatif de codécision élargi. Si l'une des trois institutions devait s'affaiblir par rapport aux autres, la structure globale s'en trouverait affaiblie. Les arrangements interinstitutionnels doivent respecter la légitimité des trois institutions et le nécessaire équilibre entre elles.
- d) Enfin, l'idéal serait que les changements assurent une plus grande pérennité. Plusieurs des dispositions institutionnelles existantes (par exemple, le nombre de membres du Parlement ou de voix au Conseil) sont telles qu'il faut les renégocier à chaque élargissement de l'Union. Eu égard à la nature d'un traité constitutionnel, la Convention pourrait souhaiter examiner si ces dispositions ne pourraient pas être révisées de manière à refléter des critères objectifs pouvant être appliqués automatiquement lors d'élargissements futurs. Toutefois, toute réforme du fonctionnement des institutions devrait être avant tout destinée à les faire travailler mieux, à faire en sorte qu'elles soient mieux comprises et acceptées et à permettre aux citoyens de l'UE de déterminer plus facilement qui fait quoi.

**EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DE LAEKEN
SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE**

Davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne

L'Union européenne puise sa légitimité dans les valeurs démocratiques qu'elle véhicule, les objectifs qu'elle poursuit et les compétences et instruments dont elle dispose. Mais le projet européen tire aussi sa légitimité d'institutions démocratiques, transparentes et efficaces. Les parlements nationaux eux aussi contribuent à légitimer le projet européen. La déclaration sur l'avenir de l'Union, annexée au traité de Nice, a souligné la nécessité d'examiner leur rôle dans la construction européenne. Plus généralement, il convient de s'interroger sur les initiatives que nous pouvons prendre pour créer un espace public européen.

La première question à se poser est de savoir comment nous pouvons augmenter la légitimité démocratique et la transparence des institutions actuelles, et elle vaut pour les trois institutions.

Comment peut-on renforcer l'autorité et l'efficacité de la Commission européenne? Comment doit être désigné le président de la Commission: par le Conseil européen, par le Parlement européen ou par l'élection directe par les citoyens? Faut-il renforcer le rôle du Parlement européen? Faut-il ou non élargir le droit de codécision? Faut-il revoir le mode d'élection des membres du Parlement européen? Convient-il de créer une circonscription électorale européenne ou de maintenir des circonscriptions électorales fixées au niveau national? Peut-on combiner les deux systèmes? Faut-il renforcer le rôle du Conseil? Le Conseil doit-il intervenir de la même manière quand il agit en tant que législateur et dans le cadre de ses compétences d'exécution? Faut-il pour accroître la transparence, que les sessions du Conseil soient publiques, en tout cas lorsque le Conseil agit en sa capacité de législateur? Le citoyen doit-il avoir plus d'accès aux documents du Conseil? Enfin, comment garantir l'équilibre et le contrôle mutuel entre les institutions?

Une deuxième question, qui a également trait à la légitimité démocratique, concerne le rôle des parlements nationaux. Doivent-ils être représentés dans une nouvelle institution, à côté du Conseil et du Parlement européen? Doivent-ils jouer un rôle dans les domaines de l'action européenne pour lesquels le Parlement européen n'est pas compétent? Doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité?

La troisième question à se poser porte sur les moyens d'améliorer l'efficacité du processus décisionnel et le fonctionnement des institutions dans une Union de quelque trente États membres. Comment l'Union pourrait-elle mieux fixer ses objectifs et ses priorités et en assurer une meilleure mise en œuvre? Faut-il davantage de décisions prises à la majorité qualifiée? Comment simplifier et accélérer la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen? Peut-on garder la rotation semestrielle de la présidence de l'Union? Quel sera le rôle du Parlement européen? Qu'advient-il à l'avenir du rôle et de la structure des différentes formations du Conseil? Comment accroître par ailleurs la cohérence de la politique étrangère européenne? Comment renforcer la synergie entre le Haut Représentant et le Commissaire compétent pour ces questions? Devons-nous renforcer encore la représentation de l'Union dans les enceintes internationales?