

N° 406

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes,

Par M. Xavier de VILLEPIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Auban, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Jean-Yves Mano, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière, Raymond Soucaret.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3045, 3092 et T.A. 684

Sénat : 373 (2000-2001)

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. UNE COMMISSION PLUS NOMBREUSE MAIS MIEUX ORGANISÉE	8
A. LE PLAFONNEMENT DIFFÉRÉ DU NOMBRE DE COMMISSAIRES	8
B. L'AUTORITÉ RENFORCÉE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION	9
II. LE PROCESSUS DE DÉCISION : LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE DIFFICILE ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ	11
A. LA PORTÉE LIMITÉE DE L'EXTENSION DU VOTE À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE	11
1. <i>Une extension limitée, souvent conditionnelle et différée de la majorité qualifiée pour les sujets les plus sensibles</i>	14
2. <i>Une extension limitée de la procédure de codécision</i>	19
B. UNE REpondération DES VOIX AU SEIN DU CONSEIL ACCOMPAGNÉE D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'ÉVALUATION DE LA MAJORITÉ QUALIFIÉE	20
1. <i>Un rééquilibrage en faveur des pays les plus peuplés</i>	21
2. <i>Une majorité qualifiée soumise à de nouvelles conditions</i>	23
III. L'ASSOUPLISSEMENT DU DISPOSITIF DES COOPÉRATIONS RENFORCÉES	25
A. UNE MISE EN ŒUVRE PLUS FACILE	26
1. <i>L'abaissement du nombre minimal d'Etats nécessaires pour engager une coopération renforcée</i>	26
2. <i>La suppression du droit de veto pour les premier et troisième piliers</i>	27
B. L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION	27
1. <i>Le pilier communautaire</i>	27
2. <i>Le deuxième pilier : la politique étrangère et de sécurité commune</i>	28
3. <i>Le troisième pilier : coopération policière et judiciaire en matière pénale</i>	29
IV. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CONSÉQUENCES DES PROCHAINS ÉLARGISSEMENTS DE L' UNION	30
A. LE RENFORCEMENT DES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES FONDATEURS DE L'UNION	30
B. LA PRÉPARATION DES AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES À L'AUGMENTATION ATTENDUE DES ÉTATS MEMBRES	31
1. <i>Le Parlement européen</i>	31
2. <i>La Cour de justice et le tribunal de première instance</i>	34
3. <i>Les autres organes</i>	36
C. LES POLITIQUES DE L'UNION	37
1. <i>La politique étrangère et de sécurité commune : l'institutionnalisation du comité politique et de sécurité.</i>	37
2. <i>Eurojust.</i>	38

D. LA PERSPECTIVE D'UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'APPROFONDISSEMENT DE L'UNION	38
CONCLUSION.....	40
EXAMEN EN COMMISSION	45
AUDITION DE M. HUBERT VÉDRINE SUR LE TRAITÉ DE NICE	47

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le traité de Nice a suscité de nombreuses critiques lors de son adoption. Le résultat négatif du référendum organisé en Irlande dans le cadre de la procédure de ratification, le 7 juin dernier, a encore brouillé la perception que nous pouvions avoir de l'accord.

Il apparaît d'autant plus indispensable aujourd'hui d'en revenir à la lettre du texte et de l'évaluer à l'aune du mandat fixé aux négociateurs : adapter les institutions européennes dans la perspective de l'élargissement. Une analyse objective conduit à une appréciation nuancée : si le traité présente certaines insuffisances, il comprend aussi des avancées réelles qui permettent de préparer l'édifice européen à l'intégration de nouveaux Etats membres¹.

Le traité de Nice apparaît, rappelons-le, comme la suite d'un processus marqué par trois grandes étapes.

. A l'origine du traité, la déception majeure engendrée par le traité d'Amsterdam

Les négociateurs du traité d'Amsterdam avaient aussi eu pour ambition de réformer les institutions ; le mandat confié au groupe de réflexion (composé des représentants des ministres des affaires étrangères et du président de la commission) avait en effet été élargi par le Conseil européen de Corfou de juin 1994 aux « options sur les questions institutionnelles [.....] (pondération des voix, seuil pour les décisions prises à la majorité qualifiée, nombre des membres de la Commission) et toute autre mesure estimée nécessaire pour faciliter les travaux des institutions et garantir leur efficacité dans la perspective de l'élargissement ».

Cependant, la conférence intergouvernementale (CIG) réunie de mars 96 à juin 97 avait failli à cette mission. Les modifications apportées au fonctionnement des institutions étaient en effet limitées à une extension de la procédure de codécision –qui associe à parité le Parlement et le Conseil dans la procédure de décision– et à la mise en place des coopérations renforcées. Ce

¹ Le rapport sur le traité de Nice, présenté par M. Hubert Haenel, au nom de la délégation sur l'Union européenne (Rapport Sénat n° 202, 2000-2001) a constitué une contribution très éclairante sur cet accord complexe.

dernier dispositif visait à permettre à certains Etats membres, désireux d'aller de l'avant dans certains domaines déterminés, de s'associer, tout en respectant le cadre institutionnel de l'Union. Il aurait pu dans une certaine mesure compenser l'impossibilité d'obtenir une extension du vote à la majorité qualifiée. Toutefois, la portée de cet instrument se trouvait grandement limitée par les conditions posées à sa mise en oeuvre.

Incapables de s'entendre sur un dispositif institutionnel réformé, les négociateurs avaient alors décidé, dans le cadre du « protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne » -annexé au traité d'Amsterdam-, de reporter la question à deux échéances plus lointaines :

- d'une part, avant le premier élargissement de l'Union suivant l'entrée en vigueur du traité, la commission devra se composer d'un national de chaque Etat membre, à la condition que « la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée soit par une nouvelle pondération des voix, soit par une double majorité, d'une manière acceptable par tous les Etats membres » ;

- d'autre part, un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt membres, une conférence sera convoquée pour procéder au réexamen complet des dispositions du traité relatives à la composition et au fonctionnement des institutions.

Bien que d'une portée différente, ces deux dispositions avaient pour trait commun de reconnaître en fait la **primauté de l'élargissement sur la réforme des institutions**. En effet, la première ne posait pas de lien entre réforme et élargissement mais entre deux réformes (la réduction du nombre de commissaires et la nouvelle pondération des voix). La seconde définissait quant à elle une méthode de décision –une conférence intergouvernementale– sans fixer aucune obligation de résultat. Dans ces conditions, l'élargissement risquait fort de précéder la réforme institutionnelle pourtant indispensable.

. Une initiative commune à la Belgique, la France et l'Italie, relayée par le Parlement français

Notre pays ne pouvait se résigner à cet échec. Dans une déclaration commune avec la Belgique et l'Italie jointe au traité, il dressait un constat lucide : « *le traité d'Amsterdam ne répond pas à la nécessité réaffirmée au Conseil européen de Madrid, de progrès substantiels dans la voie du renforcement des institutions. (...) Un tel renforcement est une condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion.* » Les trois pays se déclaraient ainsi « *déterminés à donner toutes les suites appropriées au protocole sur la composition de la Commission et la pondération des voix* » et considéraient « *qu'une extension significative du recours au vote à la majorité qualifiée fait partie des éléments déterminants dont il conviendra de tenir compte* ».

La représentation nationale se devait de rappeler de la manière la plus solennelle le «préalable institutionnel». Lors du débat sur la ratification du traité d'Amsterdam, votre commission des affaires étrangères avait souhaité et obtenu l'introduction par le gouvernement d'un article additionnel au projet de loi de ratification qui rappelle les engagements de notre pays : « *La République française exprime sa détermination de voir réaliser, au-delà des stipulations du traité d'Amsterdam, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union européenne, afin de rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace et plus démocratique avant la conclusion des premières négociations d'adhésion.* »

Le protocole sur les institutions, malgré des insuffisances, offrait certaines ouvertures : il fixait seulement une **date limite** (l'année qui précède la vingt et unième adhésion) pour commencer la négociation sur la réforme ; rien n'interdisait dès lors l'Union de rouvrir dans les meilleurs délais le chantier institutionnel.

. La prise de conscience de la nécessité d'une réforme institutionnelle à l'échelle des Quinze.

Il faut mettre à l'actif de la diplomatie française d'avoir contribué pour une large part à cette évolution. Dès décembre 1998, le Conseil européen de Vienne reconnaissait la nécessité de traiter les questions institutionnelles qui n'avaient pas été réglées à Amsterdam ; le Conseil européen de Cologne, l'année suivante (juin 1999) décidait la convocation pour l'an 2000 d'une conférence intergouvernementale « *afin de résoudre les questions institutionnelles qui n'ont pas été réglées à Amsterdam et qui doivent l'être avant l'élargissement* ». Le mandat fixé à la CIG s'inspirait des trois points soulevés par la déclaration belge, française et italienne (taille et composition de la Commission ; pondération des voix au sein du Conseil ; extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée et « *d'autres modifications à apporter au traité dans la mesure où elles concernent les institutions européennes (...) et où elles découlent de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam* ») ; le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) avait ouvert la possibilité d'inscrire d'autres points à l'ordre du jour et, sur cette base, le Conseil européen de Feira (juin 2000) a ajouté les coopérations renforcées aux trois questions examinées par la CIG.

Les négociations se sont donc engagées sur un ordre du jour précis. Ainsi borné, ce cadre présentait pour avantage de clarifier les enjeux. En revanche, il avait pour inconvénient de limiter le nombre de contreparties possibles dans le cadre de solutions de compromis.

Ce rappel permet de mieux mesurer les contraintes de l'exercice qui devait être conduit à son terme sous la présidence française. Au regard des difficultés, et apprécié avec le recul de quelques mois, le bilan apparaît plus nuancé que celui dressé dans un premier mouvement par certains

commentateurs. Le traité tend à un équilibre, délicat certes, entre les exigences liées à l'augmentation attendue du nombre des Etats membres et la nécessité de préserver l'efficacité du fonctionnement des institutions :

- la **Commission** verra ses effectifs s'accroître mais la capacité de son président à mieux l'organiser est renforcée ;

- l'**extension du vote à la majorité qualifiée** apparaît d'une portée limitée mais la **repondération des voix** au sein du Conseil permet de tenir compte de l'intégration de nouveaux Etats ;

- même s'il demeure encadré, le mécanisme des **coopérations renforcées** bénéficie d'assouplissements significatifs ;

- enfin, le traité apporte sur d'autres aspects que les quatre grands thèmes retenus à l'ordre du jour, des modifications souvent utiles dans la perspective de l'élargissement.

Par ailleurs, Nice marque également le point de départ d'un grand **débat sur l'avenir de l'Union européenne**.

I. UNE COMMISSION PLUS NOMBREUSE MAIS MIEUX ORGANISÉE

Aux termes des dispositions actuelles du traité instituant la Communauté européenne « *la Commission doit comprendre au moins un national de chacun des Etats membres, sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même Etat membre soit supérieur à deux* » (art. 213 § 1). Il a été admis depuis le traité de Rome que les Etats les plus peuplés seraient représentés par deux commissaires et les autres par un commissaire seulement. Au fil des élargissements, le nombre des commissaires a augmenté : il est passé de 9 à 13 après l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, en 1973 ; de 13 à 17 avec l'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne. Depuis l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, la Commission compte 20 membres. Dans une Union élargie à 27 pays, elle pourrait compter jusqu'à 34 commissaires, nombre jugé excessif par plusieurs Etats membres au regard des principes de collégialité et d'efficacité d'une instance qui doit conserver une capacité d'initiative essentielle aux progrès de la construction européenne.

Conformément au protocole sur les institutions, annexé au traité d'Amsterdam, la taille et la composition de la Commission ont été inscrites par le Conseil européen de Cologne de juin 1999 au premier rang des thèmes à l'ordre du jour de la CIG. Notre pays, à l'instar de ses partenaires comptant deux commissaires (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni) plaidaient pour un plafonnement des effectifs de la Commission à moins de 20, alors que les autres pays privilégiaient le principe d'un commissaire par Etat membre.

Les discussions, très difficiles, n'ont abouti qu'à la suite des ultimes arbitrages des chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen de Nice. Le compromis repose sur un plafonnement différé du nombre de commissaires. Il prévoit également un renforcement des pouvoirs du président.

A. LE PLAFONNEMENT DIFFÉRÉ DU NOMBRE DE COMMISSAIRES

Aux termes du protocole sur l'élargissement de l'Union européenne (art. 4), la composition de la Commission est modifiée en deux étapes :

- **A compter du 1^{er} janvier 2005** (avec effet à partir de l'entrée en fonction de la première commission formée après cette date), la Commission comptera un national par Etat membre ; les cinq Etats membres les plus peuplés renoncent donc à leur second commissaire.

- **Lorsque l'Union comptera 27 Etats membres**, le nombre des commissaires sera inférieur au nombre d'Etats membres. La composition de la Commission sera alors organisée sur la base d'une **rotation égalitaire** qui

devra respecter un double principe. D'une part, la détermination de l'ordre de passage et le temps de présence des ressortissants de chaque Etat membre obéiront aux règles d'une **stricte égalité** (l'écart entre le nombre total de mandats détenus par des nationaux de deux Etats membres ne pourra jamais être supérieur à un) ; d'autre part, chacun des collèges successifs sera organisé de manière à refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres.

Par ailleurs, tout Etat qui adhère à l'Union aura le droit d'être représenté par un commissaire jusqu'à l'entrée en vigueur du plafonnement de la Commission.

La détermination du nombre de commissaires et les modalités de rotation seront fixées par le Conseil à l'unanimité, après la signature du traité d'adhésion du vingt-septième Etat membre de l'Union.

B. L'AUTORITÉ RENFORCÉE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

. le mode de désignation

Dans le cadre des dispositions en vigueur, le président de la Commission est désigné d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres ; cette désignation est ensuite approuvée par le Parlement européen. La nécessité d'un consensus au sein des Etats membres peut conduire à aligner le choix sur le plus petit dénominateur commun des exigences des Etats ; elle ne permet pas *toujours* de fixer le choix sur la personnalité qui s'accorderait le mieux à une vision ambitieuse pour l'Europe. Les conditions de la succession de M. Jacques Delors avaient été révélatrices de ces difficultés.

Le traité de Nice permet au Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement de désigner à la **majorité qualifiée** le président de la Commission ainsi d'ailleurs que les autres commissaires (art. 214 CE). Ces derniers devront cependant être choisis conformément aux propositions faites par chaque Etat membre. L'application de la majorité qualifiée ne saurait en effet avoir pour effet de nommer un commissaire contre le vœu de l'Etat dont il est le ressortissant.

Il appartiendra également au Conseil de se prononcer à la majorité qualifiée pour désigner le remplaçant d'un commissaire démissionnaire ou décédé. Il doit cependant statuer à l'unanimité s'il fait le choix de ne pas procéder au remplacement (art. 215 CE) ;

. le renforcement du pouvoir hiérarchique du président

L'autorité du président, confortée par le traité d'Amsterdam, s'est traduite principalement à travers deux dispositions :

- les commissaires sont désignés par le Conseil d'un commun accord avec le président de la Commission (art. 214 § 2 CE) ;

- la Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son président (art. 219 CE) ;

Aux termes du traité de Nice, les pouvoirs du président sont renforcés par trois mesures complémentaires :

- il décidera de **l'organisation interne** de la Commission afin « *d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action* » ; ainsi il lui reviendra de répartir les responsabilités entre les commissaires et de les remanier, le cas échéant, en cours de mandat. Les membres exercent leurs responsabilités sous l'autorité du président (art. 217, § 2 CE) dans le silence des textes, la pratique laisse aujourd'hui aux gouvernements et au président désigné de la Commission la responsabilité d'attribuer les portefeuilles lors de la constitution du collège ;

- il nomme les **vice-présidents** parmi les membres de la Commission ; actuellement, la Commission peut nommer deux vice-présidents (art. 217 § 3 CE) ;

Si le renforcement des pouvoirs hiérarchiques du président n'a pas, lors de la CIG, rencontré d'opposition, certaines difficultés étaient apparues en revanche pour fixer le nombre de vice-présidents –certaines délégations refusaient une augmentation du nombre de vice-présidents de 2 à 5; dès lors, aucun chiffre n'a été fixé pour le nombre de vice-présidents.

- enfin, il peut obtenir la démission d'un membre de la Commission (art. 217 § 4 CE).

Le traité de Nice conforte ainsi de manière significative les évolutions engagées par le traité d'Amsterdam : le président de la Commission n'est plus « *primus inter pares* » ; le pouvoir hiérarchique qu'il incarne désormais devrait permettre de conjurer les risques liés à l'augmentation des effectifs de la Commission.

II. LE PROCESSUS DE DÉCISION : LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE DIFFICILE ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ

L'extension du vote à la majorité qualifiée et la nouvelle pondération des voix répondent à des considérations d'ordre différent : la première apparaît comme une condition d'efficacité ; la seconde touche à la légitimité des décisions prises. L'une et l'autre sont cependant étroitement liées : la majorité qualifiée ne saurait prévaloir si elle ne reflète pas, d'une manière plus équilibrée qu'aujourd'hui, l'importance relative des populations des différents Etats membres.

A. LA PORTÉE LIMITÉE DE L'EXTENSION DU VOTE À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE

Le traité de Rome avait déjà prévu la possibilité pour le Conseil de prendre, au terme d'une période transitoire, des mesures à la majorité qualifiée dans certains domaines –la politique agricole commune principalement. Depuis lors, le vote à la majorité qualifiée s'est substitué à l'unanimité pour un nombre croissant de mesures. Aujourd'hui l'unanimité n'est pas contestée pour les décisions dont dépend le consensus fondateur de l'Union (à titre d'exemple : les ressources propres ou le régime linguistique de l'Union). En revanche, elle présente des risques évidents de paralysie lorsque l'Union entend développer une véritable capacité opérationnelle dans le cadre des politiques communes. Ne l'oublions pas, si la mise en place du grand marché intérieur, à la suite de l'Acte unique de 1986, peut aujourd'hui faire l'objet d'un bilan plutôt satisfaisant, c'est pour une large part en raison de l'extension du vote à la majorité qualifiée.

Or les difficultés inhérentes à la règle de l'unanimité s'aggraveront encore avec les élargissements. Un Etat dans une Europe à 27 pourrait ainsi bloquer tout le processus de décision.

Le traité d'Amsterdam avait procédé à une extension très limitée du vote à la majorité qualifiée : elle s'appliquait aux nouveaux domaines de la politique communautaire (orientations et actions d'encouragement en matière d'emploi, égalité des chances entre les hommes et les femmes...), mais elle n'avait été substituée à l'unanimité que dans un seul cas à l'action communautaire en matière de recherche. En revanche, il avait étendu la procédure de codécision à un grand nombre des politiques communes.

Les présidences portugaise et française avaient identifié une cinquantaine d'articles pour lesquels il serait nécessaire de passer à la majorité

qualifiée. A l'issue du Conseil de Nice, **vingt-sept décisions seront prises à la majorité qualifiée.**

Si, sur un plan quantitatif, ce résultat paraît satisfaisant, une appréciation qualitative appelle une plus grande réserve.

La désignation du président de la Commission à la majorité qualifiée apparaît sans doute comme l'un des éléments les plus positifs. Néanmoins, comme on pouvait s'y attendre, les progrès sur les sujets considérés comme particulièrement sensibles apparaissent limités.

**LES NOUVELLES MESURES SOUMISES
AU VOTE À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE**

Application dès l'entrée en vigueur du traité	Application différée ou/et conditionnelle
<p>. La conclusion d'accords internationaux dans les deuxième et troisième piliers quand l'accord porte sur une question pour laquelle la majorité est requise pour l'adoption de décisions ou de mesures internes (art. 23 TUE).</p> <p>. Mesures destinées à appuyer l'action des Etats membres pour combattre les discriminations (art. 13 CE).</p> <p>. Mesures visant à faciliter l'exercice du droit de circulation et séjour des citoyens de l'Union (art. 18 CE), à l'exception des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les permis de séjour, la sécurité sociale ou la protection sociale.</p> <p>. Les mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des Etats tiers peuvent circuler librement pendant une durée inférieure à trois mois (art. 62 CE).</p> <p>. La coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontalière, sauf les aspects touchant le droit de la famille (art. 65 CE).</p> <p>. L'assistance financière exceptionnelle à un Etat membre (art. 100 CE).</p> <p>. La représentation extérieure de la Communauté pour les questions relatives à l'Union économique et monétaire (art. 111 CE)</p> <p>. Les mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'euro (art. 123 CE).</p> <p>. Les mesures spécifiques destinées à appuyer les efforts des Etats membres pour assurer la compétitivité industrielle de la Communauté (art. 157 CE). Ces mesures ne peuvent comporter des dispositions fiscales, ou des dispositions relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.</p>	<p>. Les normes et modalités des contrôles des personnes aux frontières extérieures de l'Union, sous réserve d'un accord sur le champ d'application (art. 62 CE).</p> <p>. A partir du 1^{er} mai 2004, la lutte contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier ; les mesures d'application des règles relatives à l'asile et des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées (art. 63 CE) sous réserve de la définition par le Conseil à l'unanimité des règles communes de cette matière.</p> <p>. A partir du 1^{er} mai 2004, les mesures pour assurer une coopération entre les administrations des Etats membres en matière de libre circulation des personnes, d'asile et d'immigration (art. 66).</p> <p>. La politique commerciale commune dans le domaine des services et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, à l'exception des accords concernant les services culturels et audiovisuels, les services d'éducation, les services sociaux et de santé humaine, qui demeurent une compétence partagée entre la Communauté et les Etats membres (art. 133 CE) et dans les matières où l'unanimité est maintenue dans l'ordre interne et dans celles où la Communauté, bien que pouvant statuer à la majorité qualifiée, n'a pas exercé ses compétences internes.</p> <p>. La politique sociale (art. 137 CE) pour laquelle le traité introduit la possibilité, par décision unanime du Conseil, d'introduire le vote à la majorité qualifiée pour ce qui concerne la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs, y compris la cogestion, et les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté.</p>

<p>. Les actions spécifiques menées, au titre de la cohésion économique et sociale, en dehors des fonds structurels (art. 159 CE).</p> <p>. La coopération économique, financière et technique avec les Etats tiers (art. 181 bis CE).</p> <p>. Le statut des partis politiques au niveau européen et notamment les règles relatives à leur financement (art. 191 CE).</p> <p>. Le statut des parlementaires européens, sauf en ce qui concerne leur régime fiscal (art. 192 CE).</p> <p>. L'approbation du règlement de procédure de la Cour de justice et du tribunal de première instance à l'exception du régime linguistique (art. 223 CE et 224 CE).</p> <p>.L'approbation du règlement intérieur de la Cour des Comptes (art. 248 CE).</p> <p>. La nomination des représentants spéciaux PESC (art. 23 TUE).</p> <p>.Les nominations du président et des membres de la Commission européenne (art. 214 et 215 CE), du secrétaire général, du secrétaire général adjoint du Conseil (art. 207 CE), des membres de la Cour des comptes (art. 247 CE), des membres du Comité économique et social (art. 257 CE) et ceux du Comité des régions (art. 263 CE).</p>	<p>territoire de la Communauté.</p> <p>. Le régime des fonds structurels, à partir du 1^{er} janvier 2007 si à cette date les perspectives financières 2007-2013 ont été arrêtées, ou, sinon, à la date de leur adoption (art. 161 CE).</p> <p>. L'adoption des règlements financiers et règles relatives à la responsabilité des contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables à partir de 2007.</p>
---	---

1. Une extension limitée, souvent conditionnelle et différée de la majorité qualifiée pour les sujets les plus sensibles

. La fiscalité : le rejet de la majorité qualifiée

Depuis 1957, la compétence communautaire s'étend aux aspects de la fiscalité relatifs au marché intérieur :

- sur la base de l'article 93 CE pour l'harmonisation des législations relatives à la TVA et aux droits d'accises ;

- sur la base de l'article 94 CE (disposition générales consacrées au marché intérieur) pour les mesures concernant la fiscalité directe (les

directives sur les fusions d'entreprise et sur les relations entre sociétés mères et filiales ont été adoptées dans ce cadre).

Par ailleurs, le législateur communautaire peut également prendre des mesures fiscales dans le domaine de l'environnement sur le fondement de l'article 175 CE. A ce jour, cette faculté n'a pas encore été utilisée.

Dans tous les cas, le Conseil se prononce à l'**unanimité**.

Très attachés au principe de l'unanimité dans le domaine de la fiscalité, les Etats n'avaient examiné, lors de la CIG, qu'une application de la majorité qualifiée limitée aux **seules questions transfrontalières** : libre circulation des personnes, des marchandises, des entreprises et des services, double imposition, TVA, fraude transfrontalière, écotaxes.

En raison, principalement de l'opposition britannique, la CIG n'a pu parvenir à un accord : les articles 93 CE, 94 CE, 175 CE n'ont donc pas été modifiés.

. La politique sociale : le statu quo

La Communauté peut adopter des **règles minimales** pour de nombreux aspects de la politique sociale :

- à la **majorité qualifiée** pour certains domaines tels que la protection de la santé et la sécurité des travailleurs, les conditions de travail...

- à l'**unanimité** –article 137 § 3 CE pour la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers....

En outre, le Conseil adopte à l'unanimité les mesures nécessaires à la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale afin de favoriser la libre circulation des travailleurs (maintien des droits à prestation). Cette coordination, définie par le règlement 1408/71, a également été étendue à d'autres catégories de personnes –indépendants et étudiants– sur la base de l'article 308 CE¹. Le passage à la majorité qualifiée à la politique sociale a constitué l'un des points les plus difficiles de la discussion : il a opposé les partisans d'une application générale de cette règle de vote (Belgique, France, Italie), les tenants de l'unanimité (Royaume-Uni, Danemark) mais aussi les

¹ *Action nécessaire pour réaliser, dans le cadre du marché intérieur, l'un des objets de la Communauté, sans que le traité ait prévu explicitement à cette fin les pouvoirs d'actions nécessaires.*

pays, comme l'Allemagne, qui souhaitent le maintien de l'unanimité pour certains aspects spécifiques, comme la cogestion.

Le Traité de Nice a privilégié le statu quo : l'unanimité prévaudra pour l'ensemble des dispositions où elle est aujourd'hui requise. Cependant, il donne au Conseil **la possibilité de décider à l'unanimité l'application de la majorité qualifiée à trois domaines** : la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation collective des intérêts des travailleurs et des employeurs –y compris la cogestion-, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la communauté.

Par ailleurs, la Communauté aura la faculté d'adopter à la majorité qualifiée les dispositions destinées à encourager la coopération entre les Etats membres dans le domaine de la politique sociale.

. La politique de cohésion : une application conditionnelle

La politique de cohésion de l'Union destinée à favoriser l'harmonisation des niveaux de développement des Etats membres repose sur des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Fonds social européen, fonds européen de développement régional) et un fonds de cohésion réservé aux pays les moins riches de l'Europe afin d'appuyer financièrement la réalisation des projets dans le domaine de l'environnement et des infrastructures de transports.

Le traité prévoit, aux termes de l'article 161, l'application de l'unanimité pour la définition des règles de base du FEDER et du fonds de cohésion.

La Conférence intergouvernementale a décidé, sous la pression de l'Espagne, de **différer l'application de la majorité qualifiée au 1er janvier 2007**, à condition toutefois qu'à cette date les nouvelles perspectives financières prévues pour entrer en vigueur en 2007 et l'accord interinstitutionnel qui les accompagne aient été effectivement adoptés –et si elles ne l'ont pas été, l'unanimité prévaut jusqu'à leur adoption. Par ailleurs, l'avis conforme du Parlement européen reste requis comme c'est aujourd'hui le cas.

Les prochaines perspectives pluriannuelles devront donc être adoptées à l'unanimité. Pour plus de sécurité, les délégations espagnoles, portugaises et grecques ont adopté une déclaration dont la conférence a pris acte aux termes de laquelle la durée des perspectives pluriannuelles applicables en 2007 devrait être alignée sur celle des perspectives financières en cours –soit 7 ans.

En réaction, plusieurs délégations (Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Autriche) ont déposé une déclaration rappelant que le souhait des pays dits de

la cohésion ne pouvait avoir pour effet de préjuger de l'action de la Commission et, en particulier, de son droit d'initiative.

Les actions spécifiques pour la cohésion économique et sociale (art. 159) pourront cependant être adoptées à la majorité qualifiée dès l'entrée en vigueur du traité.

. Visas, asile, immigration : une application différée

Le traité d'Amsterdam –et telle était sans doute sa principale innovation– a fait entrer dans le champ d'action communautaire les mesures liées à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration (nouveau titre IV du traité communautaire).

S'il a prévu, dès l'entrée en vigueur du traité, l'initiative partagée de la Commission et des Etats membres, il a maintenu l'unanimité du Conseil – après consultation du Parlement européen– pour les mesures prises dans ces matières. Dans un délai de cinq ans, la Commission retrouve un droit d'initiative exclusif et le Conseil peut décider à l'unanimité et au cas par cas de l'application du vote à la majorité qualifiée et de la procédure de codécision. Le passage à la codécision avec la majorité qualifiée sera toutefois automatique pour les procédures de délivrance des visas et les règles en matière de visa uniforme.

La principale modification introduite par Nice tient à l'**automaticité** du passage de l'unanimité à la majorité pour plusieurs autres mesures concernées. A l'exception de la coopération judiciaire civile, pour laquelle la majorité qualifiée s'appliquera dès l'entrée en vigueur du nouveau traité –sauf le droit de la famille–, les échéances prévues par Amsterdam ne sont donc pas bouleversées.

La majorité qualifiée s'appliquera le 1^{er} mai 2004 aux dispositions relatives à la libre circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres pendant une durée maximale de trois mois (art. 62 § 3) et à l'immigration clandestine (art. 63 § 3(b)) –déclaration annexée au traité à la demande de la France. Elle deviendra également, à cette date, la règle pour la coopération administrative (art. 66).

Pour les autres mesures, le principe de l'unanimité, verrou du passage à la majorité qualifiée, n'est pas vraiment remis en cause :

- conformément au souhait de l'Allemagne, la majorité qualifiée s'appliquera aux dispositions relatives à l'asile (art. 63.1) et aux réfugiés (art. 63.2) lorsque le Conseil aura défini à l'unanimité **les règles communes et les principes essentiels de ces matières** ;

- la majorité qualifiée sera applicable aux mesures relatives aux contrôles des personnes aux frontières extérieures (art. 62 § 2a), dès lors qu'il y aura un **accord sur le champ d'application de ces mesures** ;

- aux termes de la déclaration annexée au traité, le Conseil s'**efforcera** de rendre la majorité qualifiée et la codécision applicables à compter du 1^{er} mai 2004 ou aussitôt que possible après cette date aux autres domaines couverts par le titre IV.

. La politique commerciale commune : une application partielle

Depuis le traité de Rome, la politique commerciale relève des compétences communautaires. Les accords commerciaux peuvent être conclus par une décision du Conseil à la majorité qualifiée (art. 133). Toutefois, la notion de politique commerciale est entendue au **sens strict** : elle vise principalement l'échange de marchandises. Dès lors que l'accord comporte des concessions en matière de services, de propriété intellectuelle ou d'investissement, les règles générales du traité en matière de procédure de décision prévalent : l'accord est conclu à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, selon qu'il concerne un domaine pour lequel les décisions internes de la Communauté sont prises à la majorité qualifiée ou à l'unanimité.

Aussi, les accords commerciaux portant sur divers domaines doivent-ils être fréquemment conclus à l'unanimité –ceux pour lesquels il n'existe pas de règles communautaires sur le plan interne devant en outre faire l'objet d'une procédure de ratification nationale au sein de chacun des Etats membres (accords dits « mixtes »).

Le traité d'Amsterdam a prévu (art. 133 §5) que le Conseil peut décider à l'unanimité d'inclure les accords relatifs aux services et à la propriété intellectuelle dans le champ d'application de la politique commerciale. Toutefois cette faculté n'a pas été utilisée.

Cette question présente aujourd'hui des enjeux importants. L'Union se classe au deuxième rang des investisseurs mondiaux et la moitié de ses investissements portent sur les services. Par ailleurs, les services représentent également le quart des échanges de l'Union avec les pays tiers –et la moitié du commerce avec les Etats-Unis.

En outre, les règles du commerce international ont évolué depuis les années 60 : elles touchent désormais non seulement les marchandises mais aussi dorénavant les services, les investissements, la propriété intellectuelle, les marchés publics... Aussi le droit communautaire apparaît-il aujourd'hui en retrait par rapport à ces évolutions.

Le traité de Nice a étendu **la majorité qualifiée pour les accords relatifs aux services ainsi qu'aux aspects commerciaux de la propriété**

intellectuelle (art. 133 § 5), mais il l'a exclue à la demande de la France pour deux séries importantes d'accords :

- ceux qui comprennent des dispositions soumises en droit communautaire à la règle de l'unanimité ou qui portent sur des domaines dans lesquels la Communauté n'a pas encore exercé les compétences qui lui sont reconnues.

- ceux qui impliqueraient une harmonisation législative dans les domaines de **la culture, l'éducation, la santé** ; en effet, notre pays a obtenu que ces matières relèvent de manière explicite d'une compétence partagée entre les Etats membres et la Communauté : elles requièrent dès lors le commun accord des Etats membres –unanimité et ratification nationale (art. 133 § b).

2. Une extension limitée de la procédure de codécision

Le vote à la majorité qualifiée au Conseil est souvent associé à la procédure de codécision avec le Parlement. Ce n'est pas toujours le cas : la politique agricole et la politique commerciale relèvent de la majorité qualifiée mais non de la codécision.

Certaines voix s'étaient fait entendre pour lier ces deux procédures. Elles n'ont pas été entendues. Le traité n'a pas étendu la codécision aux dispositions qui relèvent aujourd'hui seulement du vote à la majorité qualifiée ; il l'a appliquée à sept séries de dispositions qu'il a fait passer de l'unanimité à la majorité qualifiée : mesures d'encouragement pour combattre les discriminations (art. 13), coopération judiciaire civile (art. 65), mesures spécifiques d'appui dans le domaine industriel (art. 157), actions en matière de cohésion économique et sociale en dehors du fonds à finalité structurelle (art. 159), statut des partis politiques européens (art. 191) ; et, d'une manière différée et partielle selon le schéma retenu pour le passage à la majorité qualifiée, les mesures relatives aux visas, à l'asile et à l'immigration (art. 62 et 63).

La procédure de codécision ne représente pas toujours un gage d'efficacité. Il semblait donc opportun de maintenir les trois autres modes d'association du Parlement européen au processus de décision : la procédure de consultation, la procédure d'avis conforme, la procédure de coopération.

***B. UNE REpondÉRATION DES VOIX AU SEIN DU CONSEIL
ACCOMPAGNÉE D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'ÉVALUATION DE LA
MAJORITÉ QUALIFIÉE***

Dès la mise en place du système communautaire, les Etats membres se sont vu attribuer un nombre de voix différent en fonction de l'importance de leur population respective. Toutefois, une certaine surreprésentation des Etats les moins peuplés a toujours été admise.

Parallèlement, le seuil de la majorité qualifiée nécessaire pour l'adoption d'une décision, exprimé en pourcentage du total des voix, a été maintenu à un niveau légèrement supérieur à 70 % –niveau intermédiaire entre la majorité simple et l'unanimité.

Grâce à la combinaison de ce seuil et du système de pondération des voix, la majorité qualifiée a représenté une large majorité de la population de l'Union et, au moins, la moitié du nombre des Etats.

Symétriquement, la minorité de blocage peut être réunie soit par trois Etats membres les plus peuplés, soit par un groupe de « petits » pays représentant depuis 1973 environ 12 % de la population totale de l'Union.

Cependant, l'équilibre entre la prise en compte du critère démographique et les garanties nécessaires aux intérêts des « petits pays est apparu au fil des élargissements de plus en plus fragile. Le nombre de « grands » et de « petits » Etats avait augmenté dans une proportion comparable jusqu'à la dernière vague d'adhésions. Celles-ci n'ont concerné que des pays faiblement peuplés. Les prochains élargissements –parmi les pays candidats seuls trois sur treize présentent un poids démographique supérieur à la moyenne des pays membres actuels– risquent encore d'accentuer cette tendance.

Aussi, si le système actuel de pondération est maintenu inchangé, une décision à la majorité qualifiée représentera une part toujours plus réduite de la population de l'Union. Cette part est passée de 70 % (dans une Europe à 10 membres) à 58 % (quinze Etats membres). Dans une Union élargie à 27 Etats membres, elle pourrait encore être abaissée à un éventail compris entre 51,35 % et 46,41 % de la population totale de l'Union selon le seuil de majorité qualifiée retenu.

C'est là un risque qu'il convenait de conjurer au regard du principe de légitimité démocratique qui doit demeurer la base du processus de décision européen. Tel était, du reste, la préoccupation exprimée dans le cadre du protocole sur les institutions annexé au traité d'Amsterdam.

Les négociations se sont engagées sur la base de plusieurs propositions :

- la Commission proposait un système relativement simple : la décision à la majorité qualifiée devrait représenter la majorité simple des Etats membres, représentant une majorité de la population totale de l'Union ; cette proposition n'aurait cependant guère modifié l'équilibre actuel ;

- la présidence française privilégiait une repondération.

La prise en compte du critère démographique présentait le risque, non seulement d'aiguiser les tensions entre « grands » et « petits » pays, mais aussi au sein de chacune de ces catégories.

Les pays sont, en effet, regroupés entre groupes en fonction du nombre de voix qui leur est reconnu. Mais ces groupes eux-mêmes ne présentent pas toujours une grande homogénéité. L'Allemagne compte 20 millions d'habitants de plus que ses trois partenaires au sein du même groupe ; de même, la population des Pays-Bas représente une fois et demie celle des autres pays de son groupe. Le débat pouvait donc donner lieu à une recomposition et à un reclassement des positions établies. Ainsi l'Allemagne et les Pays-Bas demandaient davantage de voix que celles attribuées aux autres Etats de leurs groupes respectifs.

Les négociations se sont avérées effectivement très délicates et n'ont trouvé leur dénouement que dans la dernière nuit du Conseil européen de Nice.

La CIG a procédé à une repondération des voix et ajouté de nouvelles règles pour atteindre la majorité qualifiée. Ce dispositif, prévu dans le cadre du protocole sur l'élargissement de l'Union européenne, entrera en vigueur **à compter du 1^{er} janvier 2005.**

1. Un rééquilibrage en faveur des pays les plus peuplés

Le nombre de voix attribué à chaque Etat a été augmenté, mais selon un coefficient multiplicateur variable. Il est plus fort pour les pays les plus peuplés que pour les autres.

La Conférence a en outre décidé quelle serait la position commune de l'Union pour fixer le nombre de voix des Etats candidats lors des conférences d'adhésion.

La nouvelle pondération des voix dans une Europe élargie

Etats membres	Population (en millions d'habitants)	Part de la population dans l'Union élargie (en %)	Nombre actuel de voix au Conseil	Coefficient multiplicateur	Nombre de voix révisé
Allemagne	82,04	17,05	10	2,9	29
Royaume-Uni	59,25	12,31	10	2,9	29
France	58,97	12,25	10	2,9	29
Italie	57,61	11,97	10	2,9	29
Espagne	39,39	8,19	8	3,375	27
Pays-Bas	15,76	3,28	5	2,6	13
Grèce	10,53	2,19	5	2,4	12
Belgique	10,21	2,12	5	2,4	12
Portugal	9,98	2,07	5	2,4	12
Suède	8,85	1,84	4	2,5	10
Autriche	8,08	1,68	4	2,5	10
Danemark	5,31	1,10	3	2,33	7
Finlande	5,16	1,07	3	2,33	7
Irlande	3,74	0,78	3	2,33	7
Luxembourg	0,43	0,09	2	2	4
Etats candidats					
Pologne	38,67	8,04	-	-	27
Roumanie	22,49	4,67	-	-	14
Rép. tchèque	10,29	2,14	-	-	12
Hongrie	10,09	2,10	-	-	12
Bulgarie	8,23	1,71	-	-	10
Slovaquie	5,39	1,12	-	-	7
Lituanie	3,70	0,77	-	-	7
Lettonie	2,44	0,51	-	-	4
Slovénie	1,98	0,41	-	-	4
Estonie	1,45	0,30	-	-	4
Chypre	0,75	0,16	-	-	4
Malte	0,38	0,08	-	-	3
TOTAL	481,18	100	87		345

Les pays se répartissent entre 9 groupes au lieu de 6 aujourd'hui : un nouveau groupe (13 voix) a été constitué pour satisfaire la revendication des Pays-Bas dont la population dépasse de 50 % celle de son groupe actuel ; par ailleurs, deux nouvelles catégories seront créées lors de l'adhésion prochaine de Malte (3 voix) et de la Roumanie (14 voix).

La parité entre les quatre pays les plus peuplés a été maintenue malgré la tentative allemande d'obtenir un « décrochage » en sa faveur.

Avec 29 voix au Conseil, la France et l'Allemagne auront 8,41 % des voix chacune contre 7,46 % si la pondération actuelle avait été maintenue.

Conséquence singulière du compromis nécessaire pour obtenir l'accord de la Belgique à cette nouvelle pondération, le Conseil européen

tiendra à Bruxelles, à partir de 2002, une réunion par présidence et, lorsque l'Union comptera dix-huit membres, toutes ses réunions (déclaration n° 22).

2. Une majorité qualifiée soumise à de nouvelles conditions

La majorité qualifiée est soumise à de nouvelles conditions. Elle ne correspondra pas seulement, comme c'est le cas aujourd'hui, à un nombre de voix déterminé (« le seuil » de la majorité qualifiée), elle devra aussi réunir la majorité des Etats membres. Enfin, un Etat membre peut demander de vérifier que la majorité qualifiée corresponde à 62 % de la population totale de l'Union.

- Le relèvement du seuil de la majorité qualifiée

La majorité qualifiée reste inchangée jusqu'au 1^{er} janvier 2005. A cette date, elle sera fixée à **169 voix**, soit un niveau proche du seuil actuel (71,26 % des voix) si l'Union compte encore 15 Etats membres.

Ensuite, et jusqu'à l'adhésion des douze pays avec lesquels l'Union a déjà engagé les négociations d'adhésion, le seuil de la majorité qualifiée évoluera en fonction du rythme des adhésions dans une fourchette comprise entre 71,26 % -niveau inférieur au pourcentage actuel- et 73,4 %.

Enfin, lorsque l'Union comptera 27 membres, le seuil de la majorité qualifiée sera porté à **255 voix** sur 345 –soit **73,91 % des voix**. Le seuil de la majorité qualifiée sera donc plus élevé qu'actuellement.

- Une nouvelle condition requise : le vote favorable d'une majorité d'Etats

Certes, aujourd'hui, le nombre de voix nécessaire pour atteindre la majorité qualifiée requiert de fait l'accord d'une majorité d'Etats membres. Ce ne serait plus systématiquement le cas avec la nouvelle pondération des voix – dans une Union à 27, le seuil de la majorité qualifiée peut être atteint par 13 Etats. C'est pourquoi les petits pays ont demandé et obtenu l'introduction, dans le traité, d'une nouvelle condition fondée sur la majorité d'Etats membres.

Ainsi dans une Union à 27, les quatorze Etats les moins peuplés -11,6 % de la population totale de l'Union- pourront s'opposer à l'adoption d'une décision.

- La clause de vérification démographique

Avant l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée, un membre du Conseil peut demander que cette majorité qualifiée représente au moins

62 % de la population totale de l'Union. S'il s'avère que ce n'est pas le cas, la décision n'est pas adoptée.

Cette clause constitue une **faculté** laissée à l'appréciation de chaque Etat membre. Introduite dans le traité à la demande de l'Allemagne, elle pourrait permettre à trois des cinq Etats membres les plus peuplés de constituer une minorité de blocage.

Si elle laisse en fait à l'Allemagne la liberté de s'associer avec les deux partenaires de son choix, les trois autres grands pays réunis ne sont pas en mesure de faire jouer la clause démographique en leur faveur : ils devront nécessairement s'allier à l'Allemagne.

La clause de vérification démographique ne pourra s'appliquer qu'aux mesures qui concernent la totalité des Etats membres : elle ne concernera pas en revanche les procédures de décision qui excluent par principe un pays (le mécanisme de sanction pour la violation des droits fondamentaux) ou n'intéressent qu'une partie des Etats membres (coopérations renforcées, mesures prises dans le cadre de la zone euro).

Les deux nouvelles conditions ajoutées à Nice pour le calcul de la majorité qualifiée n'auront en pratique qu'une **portée limitée** :

- aujourd'hui, la majorité qualifiée suppose de facto l'accord de la majorité des Etats membres ;

- la vérification de la clause démographique revêt le caractère d'une simple garantie reconnue à l'Allemagne en guise de compensation à sa déception sur la pondération.

On imagine mal d'ailleurs qu'une décision importante puisse être imposée à l'une des principales puissances de l'Union. L'expérience et la pratique de la construction européenne en témoignent : ainsi **le compromis de Luxembourg** de 1966, jamais remis en cause depuis lors, a fait droit à la position française selon laquelle lorsqu'un intérêt national très important est en cause, les discussions doivent se poursuivre jusqu'au moment où l'on parvient à un accord unanime.

III. L'ASSOUPLISSEMENT DU DISPOSITIF DES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

Le dispositif des coopérations renforcées, introduit pour la première fois par le traité d'Amsterdam, a pour objet, en l'absence d'une volonté unanime de l'ensemble des Etats membres, de permettre à certains pays qui le souhaitent d'approfondir leur coopération dans un domaine d'action particulier. Il ouvre la voie à une Europe à « géométrie variable », choix pragmatique le plus propre sans doute à faire progresser la construction européenne dans une Europe élargie. Le traité d'Amsterdam avait cependant encadré l'utilisation des coopérations renforcées d'une manière restrictive. Il avait notamment posé quatre verrous :

- le droit de veto (justifié par une « raison de politique nationale importante ») reconnu à tout Etat pour s'opposer à la mise en place d'une coopération renforcée ;

- en second lieu, l'initiative exclusive de la Commission pour proposer au Conseil des coopérations renforcées dans le cadre du pilier communautaire ;

- la nécessité, ensuite, de réunir une majorité d'Etats pour mettre en œuvre une coopération renforcée ;

- enfin, l'exclusion de la politique étrangère et de sécurité (deuxième pilier) du champ d'application des coopérations renforcées.

Les coopérations renforcées ne figuraient pas à l'origine dans l'ordre du jour de la CIG dont la vocation première, rappelons-le, était de trouver une solution aux points institutionnels majeurs qui n'avaient pas trouvé de solution à Amsterdam. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, ce mécanisme n'a encore fait l'objet **d'aucune application**. Pour les tenants du statu quo, il pouvait paraître prématuré de modifier sans le recul de l'expérience le dispositif originel. Selon une majorité d'Etats, cependant, les limites fixées par le traité à l'emploi des coopérations renforcées pouvaient expliquer cette situation. Les Quinze se sont finalement accordés sur la nécessité d'un assouplissement : le thème des coopérations renforcées a été ajouté à l'ordre du jour de la CIG par le Conseil européen de Feira, en juin 2000, alors que la conférence avait déjà commencé ses travaux.

Le traité de Nice, même s'il ne lève pas tous les verrous posés à la mise en œuvre des coopérations renforcées, apporte cependant trois améliorations significatives : la réduction –dans le cadre d'une Europe élargie– du nombre minimal d'Etats nécessaire pour engager une coopération renforcée ; la levée du veto pour le premier pilier communautaire et le troisième pilier –coopération policière et judiciaire en matière pénale– ;

l'introduction des coopérations renforcées dans le deuxième pilier –politique étrangère et de sécurité commune.

Si l'ensemble du dispositif consacré aux coopérations renforcées a été entièrement refondu, il comprend toujours des mesures communes aux trois piliers et des dispositions propres à chacun d'entre eux.

A. UNE MISE EN ŒUVRE PLUS FACILE

1. L'abaissement du nombre minimal d'Etats nécessaires pour engager une coopération renforcée

Dans le cadre actuel, le recours aux coopérations renforcées doit répondre à sept conditions :

- 1) favoriser la réalisation des objectifs de l'Union ;
- 2) respecter les principes des traités et le cadre institutionnel unique de l'Union ;
- 3) rester dans les limites des compétences de l'Union ou de la Communauté ;
- 4) n'être utilisé qu'en dernier ressort lorsque les objectifs des traités ne pourraient être atteints en appliquant les procédures pertinentes qui y sont prévues ;
- 5) concerner au moins une majorité d'Etats membres ;
- 6) n'affecter ni l'acquis communautaire, ni les droits et obligations des Etats qui n'y participent pas ;
- 7) être ouvert à tous les Etats membres.

Le traité de Nice apporte des modifications à la quatrième et à la cinquième de ces conditions :

- les coopérations renforcées sont mises en œuvre en dernier ressort lorsque les objectifs qui leur ont été assignés ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable en appliquant les traités ; ainsi, d'une part, les objectifs auxquels il est fait référence ne renvoient plus aux traités eux-mêmes, mais à ceux poursuivis par les coopérations renforcées, ce qui paraît élargir le champ d'action des Etats membres ; d'autre part, la mention au « délai raisonnable »

devrait contribuer à surmonter l'inertie et la lourdeur du processus de décision (art. 43 A TUE) ;

- le nombre minimal d'Etats membres participant a été fixé à huit alors que la règle actuelle de la majorité aurait conduit à la porter à 14 dans une Union élargie à 27 membres (art. 43 g).

2. La suppression du droit de veto pour les premier et troisième piliers

Aux termes du traité d'Amsterdam, la mise en œuvre d'une coopération renforcée résulte d'une décision du Conseil à la majorité qualifiée. Cependant, un Etat peut s'opposer à l'autorisation de recourir à une coopération renforcée en arguant des « raisons de politique nationale importantes ». Dans ce cas, il n'est pas procédé au vote ; le Conseil peut alors, à la majorité qualifiée, renvoyer la responsabilité de trancher au Conseil qui se prononce à l'unanimité.

Ce droit de veto a été désormais levé pour les premier et troisième piliers ; il a été remplacé par le droit de tout Etat de demander un simple débat au Conseil européen. Il appartient ensuite au Conseil de statuer à la **majorité qualifiée** (art. 40 A § 2 TUE ; art. 11 § 2 CE).

Par ailleurs, le Conseil et la Commission doivent, en dernier ressort, veiller à la cohérence des différentes coopérations renforcées les unes par rapport aux autres ainsi que de l'articulation entre les actions entreprises sur ce fondement et les politiques de l'Union et de la Communauté (art. 45 TUE).

B. L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION

1. Le pilier communautaire

Dans le dispositif actuel, la Commission soumet au Conseil, à la demande des Etats membres, une proposition de coopération renforcée ; elle peut bloquer toute proposition à condition d'en indiquer les motifs.

Le traité de Nice n'a pas levé cette condition. Plus encore, il en a ajouté une autre : l'**avis conforme** du Parlement européen lorsque la coopération renforcée vise un domaine qui relève de la procédure de codécision (art. 11 § 2 CE).

Dans la mesure où le Parlement européen s'était déjà vu reconnaître par le traité de Nice la faculté de se prononcer sur les décisions liées à une

coopération renforcée conduite dans un domaine où le traité a prévu la codécision, les délégations ont jugé qu'un débat en amont sur le principe même de la coopération renforcée diminuerait le risque de blocages lorsqu'il s'agira d'adopter les décisions nécessaires à sa mise en œuvre.

Ce pari laisse sceptique. En outre, il y a quelque paradoxe à donner au Parlement européen où tous les Etats sont représentés une capacité de blocage sur une coopération qui n'intéressera qu'un nombre limité de pays. Si les Etats ont perdu le droit de veto au sein du Conseil, la Commission l'a conservé et le Parlement européen l'a obtenu à Nice.

2. Le deuxième pilier : la politique étrangère et de sécurité commune

Le traité de Nice a élargi le champ d'application des coopérations renforcées au deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune).

. Champ d'application

Les coopérations renforcées ne peuvent poursuivre des objectifs particuliers à quelques Etats seulement : elles doivent en effet « *servir les intérêts de l'Union dans son ensemble en affirmant son identité en tant que force cohérente sur la scène internationale* » (art. 27 A TUE). Ainsi elles portent sur la mise en œuvre d'une action ou d'une position commune dont le principe est lui même subordonné à une décision à la majorité qualifiée sur la base d'une stratégie commune arrêtée à l'unanimité par le Conseil.

Par ailleurs, **les questions comportant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ont été exclues du champ d'application des coopérations renforcées** (art. 21 B TUE). L'application aux questions de sécurité des coopérations renforcées avait pourtant été la principale justification de l'extension de ce mécanisme au deuxième pilier –selon les vœux exprimés par la proposition franco-allemande lors de la première CIG. Il s'agissait alors de contourner l'opposition de plusieurs Etats membres au développement d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Avec les progrès rapides accomplis depuis lors, dans ce domaine, à l'échelle de l'Union dans son ensemble (premier rapport de la PESD adopté par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999), l'argument avait perdu de son acuité. Particulièrement soucieux que cette dynamique se poursuive sur la base d'un consensus à quinze, les chefs de gouvernement britannique et suédois ont jugé prématurée l'extension des coopérations renforcées à la PESD.

• *La procédure*

La procédure présente deux traits distinctifs par rapport aux dispositifs applicables aux premier et deuxième piliers :

- le rôle de la Commission est limité : il se borne à un avis sur la demande présentée par les Etats désireux d'instaurer entre eux une coopération renforcée ; par ailleurs, le Parlement européen est seulement informé (art. 27 C TUE) ;

- le **droit de veto demeure** : l'autorisation est accordée par le Conseil à la majorité qualifiée ; cependant, lorsqu'un Etat invoque des « raisons de politique nationale importante », le Conseil ne procède pas au vote et peut saisir – à la majorité qualifiée – le Conseil européen, appelé quant à lui à se prononcer à l'unanimité (art. 27 C TUE).

Quand une coopération renforcée est décidée, le Haut représentant pour la PESC est chargé d'assurer l'information des autres membres du Conseil et du Parlement européen sur sa mise en œuvre (art. 27 D TUE).

La participation ultérieure d'un Etat à une coopération renforcée est subordonnée à un accord du Conseil à la majorité qualifiée après avis de la Commission. La demande est supposée approuvée dans un délai de quatre mois suivant sa notification, à moins que le Conseil ne décide à la majorité qualifiée de la tenir en suspens ; il fixe alors un délai pour son réexamen (art. 27 C TUE).

3. Le troisième pilier : coopération policière et judiciaire en matière pénale

Les coopérations renforcées dans ce domaine ont pour objectif de mettre en place plus rapidement « un espace de liberté, de sécurité et de justice ».

Le mécanisme prévu pour ce pilier répond peut-être le mieux à l'exigence de souplesse qui doit être la marque propre d'une coopération renforcée : sa mise en œuvre ne peut être entravée ni par la Commission, ni par le Parlement européen, ni par un autre Etat membre (art. 40 A TUE) :

- Les Etats qui souhaitent engager une coopération renforcée entre eux adressent leur demande à la Commission, mais dans l'hypothèse où celle-ci n'y donne pas suite sous la forme d'une proposition au Conseil, ils peuvent saisir directement le Conseil qui statue à la majorité qualifiée ;

- le Parlement européen est seulement consulté ;

- le droit de veto est supprimé : comme dans le premier pilier, les Etats peuvent demander un débat devant le Conseil européen.

IV. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CONSÉQUENCES DES PROCHAINS ÉLARGISSEMENTS DE L'UNION

A. LE RENFORCEMENT DES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES FONDATEURS DE L'UNION

Plus l'Union compte de membres, plus il est nécessaire de rappeler ce qui fait le ciment de la construction européenne : la référence commune aux principes et valeurs de la démocratie. A cet égard, la mise en place, par le traité de Nice, d'un **mécanisme d'alerte** en cas de risque de violation des droits fondamentaux constitue un apport utile.

A Amsterdam les Quinze avaient décidé d'ajouter au titre premier du traité sur l'Union européenne un nouveau paragraphe sur les valeurs fondatrices de l'Union et d'instaurer un mécanisme de sanctions en « cas de violation grave et persistante des droits » fondamentaux. La procédure s'articule en deux temps (art. 7 TUE) :

1. le Conseil européen constate d'abord à l'unanimité (moins la voix de l'Etat membre visé) l'existence d'une telle violation, sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen (majorité des deux tiers des voix représentant une majorité de députés).

2. le Conseil des ministres décide ensuite, à la majorité qualifiée, de suspendre certains des droits dont bénéficie l'Etat sanctionné, y compris le droit de vote.

Ce nouveau dispositif n'est pas d'un usage aisé : il ne pourrait être déclenché que tardivement –lorsque les circonstances visées se produisent effectivement- et il repose sur une procédure lourde –exigence d'un constat à l'unanimité du Conseil européen. Il paraissait plus efficace d'intervenir à titre préventif et d'une manière plus souple.

La nécessité de préserver la cohérence d'une Europe élargie autour de principes communs rendait opportune l'adaptation du dispositif de l'article 7. L'« affaire autrichienne » en avait également montré l'intérêt.

C'est pourquoi, à l'exception du Royaume-Uni et du Danemark longtemps réticents, les Etats membres se sont accordés sur la nécessité de **compléter** le mécanisme prévu à Amsterdam par un mécanisme d'alerte. Les

débats, difficiles, ont principalement porté sur les conditions de vote au sein du Conseil pour constater le risque de violation des droits. Plusieurs délégations récusait le recours à la majorité qualifiée qui risquait d'introduire une rupture d'égalité entre «grands et «petits» pays sur une question pour laquelle l'importance de la population ne pouvait entrer en ligne de compte. La France, quant à elle, préconisait une règle de vote à même de rendre effectif l'usage de cet instrument (refus de l'unanimité moins un ou d'une majorité des neuf dixièmes). Cette position l'a finalement emporté.

Le souci de souplesse se manifeste par trois voies différentes (art. 7 § 1 TUE) :

- un **droit d'initiative largement** ouvert : le tiers des Etats, la Commission, le Parlement européen ;

- un mode de décision reposant sur **la majorité des quatre cinquièmes** du Conseil après avis conforme du Parlement européen ;

- la possibilité d'apporter une **réaction graduée** en fonction de la gravité de la situation : le Conseil peut constater qu'il existe un «risque clair de violation grave», par un Etat membre, des libertés ou droits fondamentaux ; le Conseil entend alors au préalable l'Etat membre intéressé et peut lui adresser ensuite les recommandations nécessaires ; le Conseil peut aussi, avant de recourir au constat, demander à des personnalités indépendantes de présenter, dans un délai raisonnable, un **rapport** sur la situation dans l'Etat en question. L'expérience du rapport des sages, qui avait permis de sortir de l'impasse autrichienne, a ainsi été reprise.

B. LA PRÉPARATION DES AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES À L'AUGMENTATION ATTENDUE DES ÉTATS MEMBRES

1. Le Parlement européen

La perspective de l'élargissement dont il a été tenu compte pour la pondération des voix a également conduit à modifier les règles de composition du Parlement européen. Parallèlement, le renforcement des pouvoirs du Parlement engagés par le traité d'Amsterdam est poursuivi.

. La composition du Parlement européen

Conformément au mandat assigné à la CIG de «garantir l'efficacité des travaux des institutions de l'Union européenne après l'élargissement», les négociateurs devaient à la fois prendre en compte l'intégration prochaine des nouveaux Etats membres tout en respectant la limite du nombre de sièges fixé à 700 par le traité d'Amsterdam. Il s'élève aujourd'hui à 626. L'exercice qui

impliquait une nouvelle répartition des députés par Etats membres, s'est avéré particulièrement délicat. Aussi bien les travaux préparatoires commencés très en amont des discussions n'ont abouti que lors des ultimes arbitrages arrêtés à Nice.

RÉPARTITION DES SIÈGES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Etats membres	Population (en millions d'habitants)	Nombre actuel de sièges	Nombre de sièges dans l'Union à 27	Population par siège
Allemagne	82,04	99	99	829
Royaume-Uni	59,25	87	72	823
France	58,97	87	72	819
Italie	57,61	87	72	800,
Espagne	39,39	64	50	788
Pologne	38,67	-	50	773
Roumanie	22,49	-	33	681
Pays-Bas	15,76	31	25	630
Grèce	10,53	25	22	479
République tchèque	10,29	-	20	514
Belgique	10,21	25	22	564
Hongrie	10,09	-	20	504
Portugal	9,98	25	22	454
Suède	8,85	22	20	492
Bulgarie	8,23	-	22	484
Autriche	8,08	21	18	475
Slovaquie	5,39	-	17	415
Danemark	5,31	16	17	408
Finlande	5,16	16	13	397
Irlande	3,74	15	13	312
Lituanie	3,70	-	13	308
Lettonie	2,44	-	12	305
Slovénie	1,98	-	12	283
Estonie	1,45	-	8	242
Chypre	0,75	-	7	125
Luxembourg	0,43	6	6	72
Malte	0,38	-	6	76
TOTAL	481,18	626	6	657

Le compromis retenu repose sur une prise en compte plus rigoureuse des critères démographiques en particulier au sein des pays les plus peuplés ainsi que sur un dépassement du plafond fixé à Amsterdam, le nombre de sièges passant de 626 à 732.

- L'application des critères démographiques

L'Allemagne et le Luxembourg sont les deux seuls Etats à ne pas perdre de sièges. L'Espagne est l'Etat membre dont le nombre de sièges baisse proportionnellement le plus (près de 22 %); un député français représentera désormais 822 875 habitants (677 770 aujourd'hui) contre 828 667 pour un député allemand. Cependant, la **sur-représentation** des petits

Etats est maintenue : avec 5 % de la population de l'Union, les dix pays les moins peuplés (5 % de la population) disposeront de 12 % des sièges, tandis que les cinq Etats les plus peuplés (70 % de la population) occuperont moins de 57 % des sièges.

La République tchèque et la Hongrie qui comptent une population légèrement supérieure respectivement à la Belgique et au Portugal disposent pourtant d'un nombre de sièges inférieur à celui attribué à ces deux pays. Cette anomalie s'explique par- les dernières concessions d'une négociation difficile et devra être corrigée au moment des adhésions.

- Un plafond fixé à 732 députés

Le plafond pourra être atteint dans des conditions variables selon le rythme des adhésions ; le protocole sur l'élargissement de l'Union prévoit en effet deux hypothèses (art. 2) :

1°) le nombre de députés à élire lors de la législature 2004-2009 est égal au nombre des députés des Quinze, tel qu'il a été défini à Nice, auquel s'ajoutera le nombre des députés des nouveaux Etats membres dont le traité d'adhésion aura été signé avant le 1^{er} janvier 2004 ;

2°) si, comme il est probable compte tenu du rythme des adhésions, le plafond n'est pas atteint, une correction permettra d'augmenter le nombre de représentants –au prorata du nombre de sièges qui revient à chaque Etat membre- afin d'approcher du plafond. Cet ajustement ne doit toutefois pas conduire à attribuer à un Etat un nombre de sièges supérieur à celui qui était le sien avant le traité de Nice (l'Allemagne et le Luxembourg ne pourraient ainsi en bénéficier). Après le 1^{er} janvier 2004 et jusqu'à la fin de la législature, le **plafond pourra être dépassé de manière provisoire** afin d'assurer aux Etats qui adhèrent au-delà du 1^{er} janvier 2004 une représentation au sein du Parlement européen selon les bases fixées à Nice.

. *Des pouvoirs renforcés*

Le rôle du Parlement européen est renforcé à travers trois séries de nouvelles dispositions :

- les **pouvoirs d'initiative** : le Parlement pourra désormais saisir la Cour de justice dans les mêmes conditions que celles reconnues aux autres institutions (art. 230 CE) ; il pourra en outre la saisir de la compatibilité d'un accord international avec le traité (art. 300 § 6 CE) ; il aura par ailleurs la faculté de déclencher la procédure d'alerte –sur laquelle, en tout état de cause, il disposera d'un droit d'avis conforme- en cas de menace de violation des droits fondamentaux dans un Etat membre (art. 7 TUE) ;

- la **procédure de codécision** –on l'a vu- est étendue ;

- la base juridique prévoyant un **statut des partis politiques** et les conditions de leur financement a été adoptée (art. 191 CE). Le rôle des partis européens avait été reconnu par le traité de Maastricht, sans toutefois que cette mention emporte aucun effet. Or, le rapport annuel de la Cour des comptes européenne en 2000 avait dénoncé les pratiques des groupes politiques en matière de financement. La disposition introduite par Nice répond à une demande du Parlement européen. Elle n'implique toutefois –comme le rappelle la déclaration n° 11 de la conférence- aucun transfert de compétences à la communauté européenne et n'affecte pas l'application des règles constitutionnelles nationales. En outre, le financement des partis politiques au niveau européen ne saurait être utilisé au profit des partis politiques nationaux. La délégation autrichienne a pour sa part obtenu une mention complémentaire selon laquelle « *les dispositions sur le financement des partis s'appliquent, sur une même base, à toutes les forces politiques représentées au Parlement européen* ».

L'urgence politique liée aux critiques de la Cour des comptes a conduit la Commission à anticiper l'entrée en vigueur du traité de Nice en adoptant le 13 février 2001 une proposition relative au statut et au financement des partis politiques européens¹. Le règlement doit être adopté à l'unanimité par le Conseil après simple consultation du Parlement européen. Il prévoit la possibilité pour tout parti politique européen de déposer un statut auprès du Parlement européen, s'il est établi dans l'Union européenne, s'il a constitué un groupe politique au Parlement européen ou a l'intention d'en constituer un ou de participer à un groupe existant, et, enfin, s'il respecte les principes de démocratie et de l'Etat de droit. Un financement à la charge du budget des communautés (7 millions d'euros) pourra être octroyé aux partis européens qui ont déposé leur statut sous une double condition alternative : soit disposer d'élus au Parlement européen, ou aux Parlements nationaux ou aux Parlements régionaux dans au moins cinq Etats membres, soit avoir obtenu dans cinq Etats membres au moins, un minimum de 5 % des voix aux dernières élections européennes.

2. La Cour de justice et le tribunal de première instance

Le traité de Nice devrait permettre un **fonctionnement plus efficace de la juridiction européenne**. La Cour de justice a d'abord pour vocation d'assurer l'unité d'interprétation et d'application du droit communautaire par la voie de la procédure des questions préjudicielles qui lui sont posées par les juridictions nationales (art. 234 CE). Elle statue également sur des recours directs –en particulier les recours en annulation (art. 230), les recours en manquement des Etats (art. 226 à 228) ou en responsabilité des communautés

¹ L'article 191 modifié par le traité de Nice ne pouvant être utilisé, ce règlement s'est appuyé sur la base de l'article 308 CE. Le Parlement européen conteste le choix de cette base juridique qui ne lui reconnaît qu'un droit consultatif.

(art. 235 à 288). Le tribunal de première instance avait été créé en 1989 afin d'alléger la charge –déjà lourde– de la Cour (les recours directs introduits par des personnes physiques ou morales dans des domaines techniques lui avaient été réservés ainsi que le contentieux de la fonction publique).

Le développement des politiques communautaires et les élargissements successifs ont multiplié les sources de contentieux et conduit à un engorgement des juridictions –délais de jugement de l'ordre de 21 mois pour la Cour et de 30 mois pour le tribunal de première instance. Cette situation ne pourrait que s'aggraver dans l'avenir.

La CIG a cherché à améliorer le dispositif ; les discussions ont opposé les Etats membres les moins peuplés, soucieux de conserver pour chaque Etat la possibilité de désigner un juge à la Cour et les autres Etats –parmi lesquels la France et l'Allemagne– attachés à contenir l'évolution des effectifs. Un compromis a pu toutefois être trouvé au niveau du groupe préparatoire ; il s'articule autour de deux orientations principales : le principe d'un juge par Etat membre au sein d'une Cour de justice par ailleurs réorganisée ; l'extension des compétences du tribunal pénal international dont le fonctionnement est en contrepartie adapté.

. La Cour de justice

La Cour de justice est composée d'un juge par Etat membre (art. 221 CE) ; elle pourra non seulement siéger en plénière et en chambres, comme aujourd'hui, mais aussi en «grande chambre» –dont la composition a été arrêtée à 11 juges par le statut (article 220 C et art. 16 du statut). Le rôle des chambres a été renforcé ; en particulier les présidents de chambre à cinq juges pourront être élus pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois, afin de conforter leur rôle aux côtés du président de cour.

La juridiction communautaire pourra se prononcer le moment venu sur les litiges liés à l'application du futur brevet communautaire (art. 229 A CE). Cette disposition ne préjuge cependant pas du cadre juridictionnel qui pourrait être retenu pour le traitement du contentieux relatif à l'application des actes qui créent des titres communautaires de propriété industrielle.

. Le tribunal de première instance

Le tribunal de première instance se voit confier les questions préjudicielles, à l'exception de celles dont il juge qu'elles mettent en jeu l'unité et la cohérence du droit communautaire (art. 225 § 3 CE). La cour devra statuer selon une procédure d'urgence dans les cas exceptionnels où elle déciderait de réexaminer une décision du tribunal de première instance en matière préjudicielle. Il convient en effet de ne pas ralentir davantage une procédure déjà longue (déclaration n° 15).

Afin d'éviter que les blocages liés à l'abondance du contentieux ne se déplacent de la Cour de justice sur le tribunal de première instance, celui-ci pourra s'appuyer sur des **chambres juridictionnelles** chargées du recours de première instance dans certains domaines spécifiques. Les décisions de ces organes juridictionnels seront susceptibles de recours devant le tribunal de première instance et, dans des conditions strictes, elles pourront faire l'objet d'un réexamen par la Cour elle-même. Dans ce cadre, une chambre juridictionnelle compétente pour statuer en première instance sur les litiges entre la Communauté et ses agents devra être mise en place dans les meilleurs délais (déclaration n° 16).

3. Les autres organes

La prise en compte de l'élargissement concerne également les autres institutions de l'Union. L'application des règles de composition actuelle conduirait en effet, dans le cadre d'une Union élargie à 28 membres, à une cour des comptes de 28 membres, un comité économique et social et un Comité des régions composé chacun de quelque 370 membres. Là encore, l'augmentation des effectifs peut affecter l'efficacité de ces enceintes.

• La Cour des comptes

Le principe d'une composition fondée sur un national de chaque Etat membre n'a pas été remis en cause (art. 247 CE). La Cour pourra créer en son sein des chambres pour adopter certaines catégories de rapports ou avis (art. 248 § 4 CE).

• Le Comité économique et social et le Comité des régions

Les effectifs des deux comités ont été portés à 344 membres, dans une Union de 27 Etats, sous un plafond de 350 membres (art. 258 et 263 CE). La parité des effectifs du Comité économique et social avec ceux des comités des régions a été obtenue à la demande de la France.

Le Comité économique et social assurera la représentation des différentes composantes à caractère économique et social de la **société civile** – l'actuelle formulation mentionne les « différentes catégories de la vie économique et sociale ». En fait, la liste des différentes catégories citées par le traité reste inchangée –notamment la référence aux « artisans », à laquelle tenait notre pays, n'a pas disparu.

S'agissant du Comité des régions, le traité précise que ses membres doivent être titulaires d'un mandat électoral d'une collectivité régionale ou locale ou politiquement responsable devant une assemblée élue.

Enfin, le CIG a décidé que les membres de la Cour des comptes, du Conseil économique et social et du Comité des régions seraient nommés à la majorité qualifiée par le Conseil.

C. LES POLITIQUES DE L'UNION

Les négociateurs n'avaient pas reçu mandat d'élargir les compétences actuelles de l'Union. Ils se sont bornés à consacrer dans les traités les avancées enregistrées dans certains domaines depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

1. La politique étrangère et de sécurité commune : l'institutionnalisation du comité politique et de sécurité.

Depuis le Conseil européen de Cologne de juin 1999, les Quinze, à l'initiative de la France et du Royaume-Uni, ont décidé de développer une politique européenne de sécurité et de défense afin que l'Union puisse disposer de moyens d'action autonomes en cas de crise. Cette nouvelle orientation s'est d'abord traduite par la création d'un Comité politique et de sécurité (COPS) chargé d'assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. Une telle innovation impliquait-elle une modification du traité ? Consulté, le service juridique du Conseil avait estimé que seule l'attribution au comité d'un pouvoir de décision reconnu exclusivement au Conseil justifiait une révision des textes fondateurs. Dans ces conditions, et dans la mesure également où les procédures de décision rapides existent déjà –procédure écrite, procédure de silence– la France, ainsi que la majorité de ses partenaires, ne jugeait pas indispensable l'intégration des récents acquis de cette coopération dans les traités. Par ailleurs, les Etats neutres craignaient –non sans raison, comme le résultat du référendum irlandais l'aura montré– qu'une modification du traité dans ce domaine ne leur pose des problèmes difficiles lors des procédures de ratification nationale.

Les Pays-Bas, soutenus par la Belgique, le Luxembourg et l'Italie estimaient opportun de conférer dans le traité un pouvoir de décision au Comité sur délégation du Conseil. Les pays membres se sont finalement ralliés à cette position.

Le traité substitue au Comité politique, institué à Maastricht, le Comité politique et de sécurité, chargé comme son prédécesseur de contribuer à la définition des orientations dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité mais aussi d'exercer, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise (art. 25 TUE).

Par ailleurs, compte tenu de l'abandon des procédures envisagées à Maastricht pour faire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) le « bras armé » de l'Union européenne, les dispositions relatives au recours à l'UEO –à l'exception de celles relatives à la coopération entre Etats– ont été supprimées.

2. Eurojust

Le traité donne une base juridique à l'action de l'unité Eurojust – composée de procureurs et de magistrats ou d'officiers de police– créée par le Conseil européen de Tampere (octobre 1999) afin de favoriser la coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter un concours dans les enquêtes relatives à la criminalité (art. 29 TUE).

D. LA PERSPECTIVE D'UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'APPROFONDISSEMENT DE L'UNION

L'adoption de la déclaration relative à l'avenir de l'Union annexée au traité de Nice apparaît sans doute comme l'un des apports les plus positifs de la CIG, à trois égards : elle ouvre la voie à l'élargissement ; elle marque la volonté de poursuivre sur l'avenir de l'Union européenne un débat dont elle fixe les étapes ; elle propose à cette fin quatre grandes thèmes de réflexion.

. La voie désormais libre vers l'élargissement

Les Etats membres s'accordent pour reconnaître que l'Union a adopté à Nice les modifications institutionnelles nécessaires à l'élargissement. Aussi quand le traité sera entré en vigueur, le « préalable institutionnel » posé aux procédures d'adhésion aura été levé. Tel était le principal objectif de la CIG.

. L'ouverture d'un débat « plus large et plus approfondi » sur l'avenir de l'Union

Les Quinze auraient pu clore à Nice –du moins provisoirement– le chapitre des adaptations institutionnelles. Témoignage de l'insatisfaction liée au bilan en demi-teinte du traité, ou peut-être, surtout, sentiment désormais largement partagé que le chantier de l'approfondissement de l'Union ne saurait être achevé dans le cadre d'une seule CIG, les Etats membres ont décidé d'ouvrir un large débat sur l'avenir de l'Union européenne. Ce n'est pas là seulement une position de principe car ils ont aussi fixé les étapes de ce processus :

- organisation d'un débat en **2001** sous la responsabilité de la présidence du Conseil en coopération avec la Commission et avec la

participation du Parlement européen associant les représentants des parlements nationaux et de l'opinion publique ;

- à la **fin de cette année**, adoption d'une déclaration par le Conseil européen lors de sa réunion de Laeken relative à la poursuite de ce processus ; l'organisation d'une **convention**, à l'exemple de la méthode utilisée pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, associant notamment les représentants des parlements nationaux et du Parlement européen, constituerait sans doute une formule adéquate ;

- une fois le travail préparatoire accompli, convocation en **2004** d'une **nouvelle conférence des représentants des gouvernements des Etats membres**, afin d'apporter aux traités les changements nécessaires ; cette nouvelle CIG, comme le souligne la déclaration, ne constituera pas une nouvelle condition à l'élargissement : les Etats candidats qui ont achevé les négociations d'adhésion y seront invités ; les autres y participeront avec le statut d'observateurs.

. Quatre grands thèmes de débat

Les prochaines adaptations auront pour principal objectif d'« améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions afin de les rapprocher des citoyens des Etats membres ».

Dans cette perspective, la déclaration retient quatre grands thèmes qui n'ont cependant pas un caractère exclusif :

- une **délimitation plus précise des compétences** respectives des Etats membres et de l'Union sur la base du principe de subsidiarité ;

- le statut de la **charte des droits fondamentaux**, proclamée à Nice mais non intégrée dans le cadre du traité ;

- la **simplification des traités** qui ne doit cependant pas en affecter le sens ;

- la définition du **rôle des parlements nationaux** dans l'architecture européenne.

CONCLUSION

Le traité de Nice ouvre la voie à l'élargissement. Il ne lève pas seulement une condition formelle à la conclusion des négociations d'adhésion, il apporte, malgré ses insuffisances, des modifications nécessaires et utiles pour préparer l'Union à intégrer de nouveaux Etats membres.

Pour votre rapporteur, il ne faut pas se tromper de cible, ce n'est pas le traité, certes imparfait, qui mérite la critique, mais plutôt le climat général dans lequel il a été négocié, marqué par la crispation sur les intérêts nationaux. Cet esprit de division, ce scepticisme doivent être surmontés si l'on veut donner toute sa chance au grand débat sur l'avenir de l'Union européenne.

Votre rapporteur ne saurait, par ailleurs, éluder l'hypothèque que fait peser sur le traité le résultat du référendum irlandais.

. Première observation : le traité, malgré ses faiblesses, présente de réels mérites

Sans doute, le traité ne répondra-t-il pas aux attentes de ceux qui espéraient un « grand soir institutionnel ». Cette déception était inscrite dans le mandat même de la CIG qui lui fixait de trouver une solution aux trois « reliquats » d'Amsterdam auxquels s'est ensuite ajoutée la réforme du mécanisme des coopérations renforcées.

Bien des critiques portent sur la composition de la **Commission**. Certains redoutent une « renationalisation » de cette structure destinée à incarner l'intérêt communautaire. D'une part, tous les Etats membres ont toujours été représentés au sein de la Commission et la seule modification introduite à compter de 2005 – la suppression du deuxième commissaire pour les Etats membres- ne change rien à cet état de fait. D'autre part, l'expérience avérée des années passées et présentes montrent que les commissaires, même s'ils enrichissent le travail de la Commission, de leur culture nationale propre, ne se considèrent aucunement comme les représentants des intérêts de leurs pays respectifs. Pourquoi chercheraient-ils à reconstituer sous une autre forme, le Conseil des ministres alors que leur légitimité repose précisément sur leur capacité à s'en distinguer ?

Quant au report du plafonnement, on peut, certes, le regretter, mais même porté à 26, l'effectif de la Commission se compare favorablement aux gouvernements les plus resserrés. Le véritable enjeu ne tient-il pas davantage dans la capacité de la Commission à s'organiser d'une manière plus efficace ? De ce point de vue, le traité, en renforçant l'autorité du président de cette instance, apporte des avancées significatives, même s'il traduit un

affaiblissement –sans doute inévitable dans le perspective de l'élargissement- du principe de collégialité originel.

Les deux autres « reliquats » d'Amsterdam appellent également des commentaires nuancés :

- la **repondération des voix** procède au rééquilibrage souhaité en faveur des Etats les plus peuplés. Elle ne s'est pas traduite, par ailleurs, par un « décrochage » de l'Allemagne par rapport aux autres « grands pays ». Pour votre rapporteur, cette parité représente l'un des éléments essentiels de la relation franco-allemande. Les nouvelles conditions requises pour obtenir la majorité qualifiée –majorité des Etats, et le cas échéant, « filet » démographique- explicitent, du moins pour la première d'entre elles, une exigence posée de facto aujourd'hui. Sans doute l'effet d'affichage, votre rapporteur l'a déjà souligné, n'apparaît pas positif dans la mesure où l'accent est placé sur la faculté de se prémunir contre une décision indésirable plutôt que sur la capacité d'avancer. Les coalitions d'Etats susceptibles, dans l'avenir, de bloquer une décision, ont donné lieu à des projections in abstracto qui relèvent avant tout de la conjecture : les clivages dans le processus de décision –sauf lorsqu'il s'agit de revoir la pondération...- dépendent rarement du poids respectif des Etats.

- même si elle concernera désormais -ce qui représente un réel progrès- la négociation et la conclusion d'accords commerciaux dans le domaine des services, **l'extension du vote à la majorité qualifiée** revêt une portée encore limitée. Certains Etats souhaitent conserver leur droit de veto sur des aspects des politiques communes qu'ils jugent cruciaux pour leurs intérêts nationaux. Cette préoccupation reflète les limites d'acceptation des populations des Etats membres vis-à-vis de l'accroissement du rôle de l'Union. La recherche de l'efficacité demeure, comme il est naturel, encadrée dans les bornes des exigences démocratiques de chacun des pays membres. La mise en œuvre du vote à la majorité qualifiée représente bien davantage qu'une question de procédure ; elle touche à la souveraineté. Aucun progrès ne saurait être réalisé dans ce domaine, à l'échelle des Quinze, sans l'organisation préalable d'un large débat sur les compétences de l'Union sur la base du principe de subsidiarité. A partir du moment où les Etats membres reconnaissent qu'un sujet peut être traité, avec plus de profit pour chacun d'entre eux, au niveau communautaire, il est logique d'adopter les décisions sur la base du vote à la majorité qualifiée. Par ailleurs, les Etats qui désirent approfondir leurs liens dans un domaine d'action particulier, sans recueillir l'accord unanime de leurs partenaires, peuvent recourir aux **coopérations renforcées**. Sur ce chapitre, le traité de Nice, en supprimant notamment le droit de veto pour les premier et troisième piliers, a apporté des avancées très significatives.

Autre motif de satisfaction, la réforme de la Cour de justice contribuera à désengorger une institution dont le rôle est appelé à se renforcer

dans les années à venir. Par ailleurs, l'institutionnalisation du comité politique et de sécurité consacre les acquis très positifs obtenus récemment dans le domaine de la défense européenne.

. Deuxième observation : la vraie priorité : surmonter le climat d'« euroscepticisme » qui a marqué la négociation du traité

Le contenu du traité ne paraît pas justifier l'ampleur des critiques qu'il a pu susciter. Comment expliquer dès lors la déception provoquée par Nice, en particulier dans les rangs des tenants les plus convaincus de la construction européenne. Elle trouve son origine, moins sans doute dans la lettre du traité que dans le climat général dans lequel se sont déroulées les négociations.

Adapter les institutions dans la perspective de l'élargissement, selon le mandat fixé à la CIG, devrait non seulement conduire à trouver les formules adéquates à un fonctionnement efficace de l'Union, mais aussi, nécessairement, à **remettre en question le poids respectif des Etats membres**. Ce dernier point n'avait jamais vraiment été discuté depuis le traité de Rome.

L'ampleur des prochaines vagues d'adhésion imposait d'aborder de nouveau cet aspect le plus sensible de l'édifice européen. Or le débat s'est souvent rouvert au moment où des dirigeants européens aujourd'hui au pouvoir, privilégient une approche « réaliste » de l'Europe et semblent plus enclins à faire prévaloir les intérêts nationaux sur l'intérêt communautaire. Dans ce contexte, les négociateurs ont sans doute sous-estimé le fait que le débat sur la repondération fragiliserait la solidarité habituelle entre les Etats les plus engagés dans la construction européenne.

En effet, il a d'abord creusé entre « grands » et « petits » pays un **clivage** qui n'a guère de fondement dans le processus habituel de décision communautaire – où les lignes de partage passent plutôt entre bénéficiaires et contributeurs nets, entre pays du Nord et pays du Sud, entre partisans du grand marché et tenants de l'Europe politique. Inversement, les avancées de la construction européenne ont souvent eu pour origine l'initiative commune d'Etats de taille diverse ; il en est ainsi par exemple de la déclaration de la Belgique, de la France et de l'Italie, qui, annexée au traité d'Amsterdam, a marqué le point de départ du processus d'adaptation institutionnelle achevé à Nice.

La question du poids respectif des Etats au sein de l'Union a également divisé le « **couple** » **franco-allemand**. Le débat sur la parité des voix au sein du Conseil a avivé l'antagonisme entre les deux partenaires dès lors incapables de constituer une force de proposition commune.

C'est pourquoi, dans le cadre du grand débat sur l'avenir de l'Union européenne qui s'est ouvert dans le prolongement de Nice, il est indispensable de surmonter ces divisions. Aujourd'hui, comme il est naturel à ce stade du processus, chacune des parties intéressées exprime sa vision propre du futur institutionnel de l'Europe. Votre rapporteur estime cependant qu'aucune avancée n'interviendra dans la perspective de la prochaine CIG sans une **initiative franco-allemande**. Il serait donc opportun **qu'un groupe de travail permanent** puisse se mettre en place afin d'évaluer les divergences et s'efforce de les dépasser pour parvenir à former une plate-forme commune que Paris et Berlin pourraient défendre auprès de leurs partenaires. Ce rapprochement doit être recherché très en amont et il convient d'en poser les bases dès aujourd'hui. De cet effort conjoint, dépend, dans une très large mesure, le succès de la future CIG.

. Troisième observation : les implications du référendum irlandais

Le rejet par les Irlandais du traité de Nice sur lequel ils étaient appelés à se prononcer par référendum, le 8 juin dernier, doit être interprété avec prudence. Il conjugue sans doute des oppositions diverses. Les unes sur le traité lui-même –dont la portée, comme tous les sondages l'attestent, est restée cependant largement ignorée– manifestent principalement l'inquiétude d'une opinion attachée à la neutralité de l'Irlande vis-à-vis de l'intégration des acquis de l'Europe de la défense. Les autres paraissent pour une large part étrangères à la lettre de l'accord et traduisent l'appréhension diffuse liée à la répartition des fonds structurels dans la perspective de l'élargissement.

Le traité de Nice ne peut entrer en vigueur s'il n'est pas ratifié par l'ensemble des Etats membres. Le « non » irlandais fait donc peser une hypothèque très sérieuse sur cet accord. Toutefois, les Quinze se sont fixé pour objectif d'achever les procédures de ratification avant la fin de l'année 2002. Ce délai devrait permettre de trouver une solution qui concilie un double impératif : d'une part, garantir l'application du traité avant la conclusion des premières négociations d'adhésion ; d'autre part, prendre en considération les préoccupations manifestées par les électeurs irlandais. Le traité pourrait être de nouveau soumis à référendum assorti d'une déclaration de l'Union qui, par exemple, reconnaisse à l'Irlande la faculté de ne pas prendre part, du moins dans un premier temps, à l'Europe de la défense. Une telle formule pourrait être retenue par les autorités irlandaises, avec le soutien des quatorze autres Etats membres.

L'exemple irlandais pourrait-il inspirer des sanctions comparables au sein de l'Union ? Cette hypothèse paraît peu vraisemblable dans la mesure où la procédure de ratification dans les autres Etats membres passe par la voie parlementaire. Or le traité paraît assuré de recueillir au sein des quatorze parlements nationaux une majorité de voix.

Pour votre rapporteur, ce serait pourtant une grave erreur d'appréciation de considérer le rejet irlandais comme une simple péripétie. Il convient au contraire de tirer toutes les leçons de cette crise. La forte abstention –de l'ordre de 35 % des voix– inhabituelle dans ce pays, témoigne de la démobilisation d'une partie de la population pourtant réputée acquise à la construction européenne et aussi de l'indifférence de la classe politique qui s'est peu impliquée dans la campagne référendaire. Le résultat du référendum manifeste le **décalage croissant entre l'opinion et l'Union européenne**. Ce phénomène n'est pas propre à la seule Irlande, mais s'observe aussi dans les autres Etats membres. Les gouvernements des Quinze doivent lui apporter de manière urgente une réponse.

Plutôt qu'un traité qui n'est pas sans mérite, c'est le climat de scepticisme, de repli sur les égoïsmes nationaux, de crainte face à l'ouverture à l'« autre Europe » qu'il faut aujourd'hui conjurer. Le débat sur la ratification nous en donne l'occasion. Le traité en effet ouvre la voie à l'élargissement et fixe les grandes étapes du débat sur l'avenir de l'Union européenne. Plaçons cette période décisive qui s'ouvre pour l'Europe sous des auspices favorables. C'est pourquoi votre commission vous invite à **adopter le projet de loi autorisant la ratification du traité de Nice**.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 21 juin 2001.

A la suite de cet exposé, **M. Claude Estier** a exprimé son accord avec les analyses du rapporteur. Il a, d'abord, observé que les résultats obtenus à Nice reflétaient un équilibre difficile entre des intérêts nationaux, souvent contradictoires, et que dans ces conditions les critiques adressées à la présidence française apparaissaient souvent injustes. Il a rappelé, ensuite, que la conclusion du traité avait permis d'éviter une crise majeure en Europe et de préserver la perspective de l'élargissement dans les délais prévisibles. En outre, de réels progrès avaient pu être obtenus sur les « reliquats » d'Amsterdam ainsi que sur les coopérations renforcées. Il a également observé que, lors de son audition devant la Commission, M. Jacques Delors, bien que critique sur le contenu de l'accord, avait jugé sa ratification opportune. Un rejet du traité, a poursuivi **M. Claude Estier**, serait incompréhensible et dommageable pour l'Union. Il a, toutefois, fait part de deux sujets d'inquiétude : en premier lieu les divergences entre la France et l'Allemagne ne pouvaient que freiner la construction européenne ; ensuite la démobilisation des opinions publiques, pour lesquelles le système européen apparaissait de moins en moins compréhensible, devait conduire les parlementaires, mais aussi les médias, à engager un véritable effort pour rapprocher les citoyens de l'Union. Il a conclu en souhaitant que la France puisse être l'un des premiers pays à ratifier le traité de Nice et il a indiqué que le groupe socialiste, pour sa part, approuverait cet accord.

M. Michel Caldaguès a estimé que la tâche de la présidence n'avait jamais, sans doute, été aussi difficile que lors des négociations du traité de Nice, qui avait été l'occasion privilégiée, pour les Etats, de faire valoir leurs préoccupations nationales respectives. Il ajouta que plusieurs de nos partenaires avaient également éprouvé quelque amertume à l'égard des positions défendues par la France, caractérisées parfois par un certain systématisme institutionnel. En outre, certains Etats, comme l'Italie, avaient pu prendre ombrage de la priorité affichée à la relation franco-allemande. Il convenait, a-t-il poursuivi, de prendre en compte ce contexte difficile avant de porter un jugement sur le traité. Celui-ci, a-t-il souligné, avait pour mérite d'ouvrir la voie à l'élargissement ; alors que les pays d'Europe centrale et orientale s'étaient libérés du joug soviétique sans le soutien de leurs voisins occidentaux, l'Union aurait pris une grave responsabilité en refusant de s'ouvrir à l'Est. Dans ces conditions, **M. Michel Caldaguès** a indiqué que, pour sa part, il choisirait, sans doute, de s'abstenir lors du vote en séance publique.

M. Serge Vinçon a relevé que le traité de Nice avait permis de répondre aux questions laissées en suspens par le traité d'Amsterdam, même si les résultats pouvaient paraître en retrait des espérances, parfois excessives, qui s'étaient manifestées lors de la CIG. Le traité, a-t-il poursuivi, permettrait de favoriser l'élargissement de l'Union qui représentait une exigence à la fois morale et politique. Il a souligné, par ailleurs, les avancées obtenues, sous la présidence française, dans le domaine de l'Europe de la défense. Compte tenu du rôle particulier de la France dans la conclusion du traité, le rejet de cet accord par le parlement français constituerait un signal très négatif vis-à-vis des pays candidats. Il a conclu en indiquant qu'une majorité des membres du groupe RPR se prononcerait pour l'adoption du traité.

M. Robert Del Picchia est revenu, pour sa part, sur les conséquences très graves qu'impliquerait la non-ratification du traité de Nice. Cet accord répondait à une très forte attente de la part des Etats candidats et il ne serait pas de notre intérêt politique et économique de le rejeter.

Mme Paulette Brisepierre a insisté, pour sa part, sur la solidarité particulière qui prévalait entre les pays du bassin méditerranéen.

Selon **M. Jean Bernard**, il convenait de ne jamais oublier que la construction européenne avait permis d'instaurer une paix durable entre des Etats qui s'étaient autrefois déchirés. Elle constituait un processus progressif dont le traité de Nice représentait une nouvelle étape. Il a ajouté que le concept de subsidiarité méritait encore d'être éclairci.

La commission a alors adopté le projet de loi.

AUDITION DE M. HUBERT VÉDRINE SUR LE TRAITÉ DE NICE

La commission a procédé à l'audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères, sur le Traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne.

M. Hubert Védrine a d'abord estimé que le Traité de Nice permettait de clore la période d'incertitude que l'Europe connaissait depuis 1996 en adaptant les institutions à la perspective de l'élargissement. Le Traité, a-t-il estimé, constituait un compromis raisonnable compte tenu des contraintes propres à chaque pays ; il ouvrait la voie à un élargissement réussi et avait permis d'accélérer le débat sur l'avenir de l'Union européenne.

Le ministre des affaires étrangères a observé que le rejet du Traité par le peuple irlandais traduisait sans doute l'inquiétude de ce pays vis-à-vis de l'Europe de la défense et de l'harmonisation fiscale. Il manifestait également les craintes liées à une remise en cause éventuelle des aides procurées par les fonds structurels, ainsi que la réticence d'une partie au moins du corps électoral à l'égard de certaines des dispositions de la charte des droits fondamentaux. Les dirigeants irlandais disposaient toutefois du temps nécessaire pour reprendre l'initiative, dans la mesure où l'Union européenne avait prévu que les procédures de ratification, dans chacun des Etats membres, seraient conduites à leur terme à la fin de l'année 2002. Le ministre a ajouté que la situation irlandaise n'avait pas affecté la détermination des autres Etats membres à poursuivre le processus de ratification. En tout état de cause, la réouverture de discussions relatives aux dispositions du Traité étant exclue, certaines des préoccupations de l'opinion irlandaise pourraient être prises en compte, par exemple dans le cadre d'une déclaration des Quinze.

Les négociations d'adhésion, a souligné M. Hubert Védrine, se poursuivaient sérieusement, même s'il restait encore des difficultés à surmonter. Les préoccupations qu'avait manifestées l'Allemagne à propos de la libre circulation des personnes avaient pu faire l'objet d'un accord. Le débat sur l'avenir de l'Union européenne prenait de l'ampleur. L'année en cours permettait d'exprimer les positions respectives dans les différents Etats membres et il reviendrait au Conseil européen de Laeken, sous présidence belge, au mois de décembre prochain, de déterminer les conditions dans lesquelles ce débat se prolongerait. La France et l'Allemagne avaient engagé, pour leur part, depuis février, un effort systématique pour harmoniser leurs points de vue sur les questions européennes et internationales.

A la suite de l'exposé de M. Hubert Védrine, M. Robert Del Picchia a souhaité savoir si les contacts franco-allemands avaient d'ores et déjà permis d'aborder la réforme de la politique agricole commune (PAC) et la question de la contribution allemande au budget communautaire.

Le ministre des affaires étrangères a d'abord observé que les perspectives financières pour l'Union européenne avaient été fixées, dans le cadre de l'Agenda 2000, par le Conseil européen de Berlin, jusqu'en 2006. Il était prévu qu'un bilan d'évaluation puisse intervenir à mi-parcours sans toutefois remettre en cause l'accord conclu. Ce n'était donc pas encore une question d'actualité.

M. Christian de La Malène a remarqué que, depuis une décennie, les traités européens qui s'étaient succédé avaient régulièrement reporté la réforme des institutions à des échéances ultérieures. Le Traité de Nice n'avait pas dérogé à cette règle et ses dispositions n'étaient pas à la mesure des changements indispensables. Il s'est, pour sa part, déclaré incertain sur la position qu'il adopterait au moment de se prononcer sur le Traité.

M. Hubert Védrine a rappelé la validité de la méthode employée au début de la construction européenne, fondée sur des avancées progressives. La tentation de bouleverser l'architecture européenne, qui avait pu parfois se manifester, dans la période récente, a pu susciter des attentes excessives lors des négociations du Traité de Nice. Aujourd'hui, de nombreuses divergences demeuraient entre les Etats membres sur les objectifs de l'Union. La France, quant à elle, s'était efforcée de défendre, à Nice, une vision conforme à l'intérêt communautaire, par exemple dans le cadre des propositions formulées par notre pays sur la Commission. Le Traité apparaissait sans doute comme le résultat le plus avancé des concessions que chaque pays était prêt à faire, compte tenu de ses propres contraintes intérieures. La France s'était ainsi opposée à l'extension du vote à la majorité qualifiée aux accords commerciaux concernant notamment le secteur culturel. Il n'existait pas d'alternative à la négociation diplomatique pour parvenir à des compromis qui tiennent compte des exigences démocratiques de chaque Etat membre. Le Traité de Nice, a souligné par ailleurs le ministre, apportait des progrès significatifs, qu'il s'agisse de la désignation du président de la Commission à la majorité qualifiée, du rééquilibrage des voix au sein du Conseil, ou encore de l'assouplissement du mécanisme des coopérations renforcées.

M. Charles-Henri de Cossé Brissac s'est demandé si le résultat négatif du référendum irlandais n'inspirerait pas une réaction comparable dans d'autres Etats membres. Le ministre a alors précisé que le gouvernement irlandais apparaissait déterminé à répondre à l'inquiétude manifestée au sein de son opinion publique. Il a rappelé par ailleurs la part très importante de l'abstention lors du référendum. Enfin, il a indiqué que les autres Etats membres estimaient que le résultat du référendum n'aurait pas de répercussion sur la poursuite du processus de ratification.

Mme Danielle Bidard-Reydet s'est inquiétée du décalage croissant entre les opinions publiques et le processus de construction européenne. Elle s'est demandé à cet égard s'il ne serait pas opportun de procéder à des consultations populaires plus fréquentes.

M. Hubert Védrine a d'abord observé que le résultat du référendum irlandais avait constitué une surprise, y compris pour les dirigeants irlandais, compte tenu de l'opinion favorable dont bénéficiait l'Europe auprès de la population de ce pays. Il a rappelé, en outre, que la procédure de ratification par voie parlementaire constituait également une démarche démocratique.

M. Philippe de Gaulle s'est demandé si le processus de construction européenne qui avait été conduit d'une manière réaliste, sur la base du noyau franco-allemand, ne tendait pas aujourd'hui à donner une part excessive à l'utopie. Le ministre des affaires étrangères a observé que la construction européenne, depuis son origine, avait conjugué un certain idéalisme avec la mise en œuvre progressive de réalisations concrètes. Il a ajouté que l'Europe devrait aborder, dans les prochaines années, des échéances majeures : la réalisation de l'élargissement, la négociation sur les grands thèmes relatifs à l'avenir de l'Union, la réouverture des discussions sur les perspectives budgétaires.

M. Michel Caldaguès s'est interrogé sur le réalisme qui paraissait désormais marquer l'approche des Etats membres vis-à-vis de l'Union européenne. Le ministre a alors observé que le traité, dans le cadre de la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne, fixait à la conférence intergouvernementale, qui devrait se réunir en 2004, des objectifs très ambitieux, s'agissant notamment de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Il a ajouté que, sur aucun point, la situation ne serait meilleure sans le Traité de Nice, qui compte des avancées réelles.

M. Paul Masson s'est demandé si la présidence française, lors de la négociation, n'avait pas été contrainte d'accepter un accord qui présentait de nombreuses insuffisances. M. Hubert Védrine a estimé que la présidence française ne pouvait pas prendre le risque de bloquer un accord accepté par tous et de menacer la réussite du processus d'élargissement. Par ailleurs, notre pays n'était pas en mesure d'imposer à ses partenaires un accord qui n'aurait pas tenu compte des exigences propres à chacun d'eux.

M. Guy Penne a estimé que le résultat du référendum irlandais paraissait prévisible. Il a regretté que le ministre des affaires étrangères ne se soit pas rendu dans ce pays afin d'expliquer les résultats du Conseil européen de Nice. Le ministre des affaires étrangères a indiqué au sénateur que les autorités françaises n'avaient pas souhaité interférer dans la campagne référendaire en Irlande.