

N° 202

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 janvier 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1) sur le **traité de Nice**,*

Par M. Hubert HAENEL,
Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. James Bordas, Claude Estier, Pierre Fauchon, Lucien Lanier, Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; Nicolas About, Hubert Durand-Chastel, Emmanuel Hamel, *secrétaires* ; MM. Bernard Angels, Robert Badinter, Denis Badré, José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Jean Bizet, Maurice Blin, Xavier Darcos, Robert Del Picchia, Marcel Deneux, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jean-Paul Emin, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Philippe François, Yann Gaillard, Daniel Hoeffel, Serge Lagauche, Louis Le Pensec, Paul Masson, Jacques Oudin, Mme Danièle Pourtaud, MM. Simon Sutour, Xavier de Villepin, Serge Vinçon, Henri Weber.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION..... 3

{ TM \O "1-4" }

Mesdames, Messieurs,

La Conférence intergouvernementale (CIG) qui s'est conclue en octobre 1997 à Amsterdam avait déjà, parmi ses objectifs, celui d'adapter les institutions européennes à la perspective de l'élargissement. Cependant, un accord n'avait pu être obtenu dans ce domaine ; le seul témoignage de l'ambition initiale était le « *protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement* » qui comportait deux principales dispositions :

– à partir du premier élargissement suivant le traité, la Commission européenne devait être composée d'un national de chacun des États membres, à la condition qu'à cette date la pondération des voix au Conseil ait été modifiée « *d'une manière acceptable par tous les États membres, compte tenu de tous les éléments pertinents, notamment d'une compensation pour les États membres renonçant à la possibilité de désigner un deuxième membre de la Commission* » ;

– un an au moins avant que l'Union ne compte plus de vingt États membres, une nouvelle CIG devait être convoquée pour « *procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions* ».

Ainsi, le protocole ne prévoyait, lors du premier élargissement, qu'une réforme limitée et conditionnelle (puisque la réforme de la Commission était subordonnée à un accord sur une nouvelle pondération des votes au Conseil) et reportait une réforme profonde au moment où l'Union compterait vingt membres.

Face à ce résultat décevant, la Belgique, la France et l'Italie avaient tenu à annexer au traité d'Amsterdam la déclaration suivante :

« La Belgique, la France et l'Italie constatent que, sur la base des résultats de la Conférence intergouvernementale, 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.

Ces pays considèrent qu'un tel renforcement est une condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion. Ils sont déterminés à donner toutes les suites appropriées au protocole sur la composition de la Commission et la pondération des voix et considèrent qu'une extension significative du recours au vote à la majorité qualifiée fait partie des éléments pertinents dont il conviendra de tenir compte. »

Cette position avait reçu l'approbation du Parlement français sous une forme exceptionnelle : la loi du 23 mars 1999 autorisant la ratification du traité d'Amsterdam contient en effet un article deux disposant que *« 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 ».*

La nécessité d'une réforme institutionnelle en préalable à l'élargissement a finalement été admise par l'ensemble des États membres, et le Conseil européen de Cologne (juin 1999) a décidé la convocation en l'an 2000 d'une Conférence intergouvernementale en précisant que son mandat porterait sur les trois points suivants :

« – taille et composition de la Commission européenne ;

« – pondération des voix au sein du Conseil (...);

« – extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil ».

Le Conseil européen de Cologne a également décidé que la CIG pourrait aborder des questions connexes à ces trois points.

Le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) a confirmé ce mandat et précisé que la présidence portugaise, appelée à lancer la CIG durant le premier semestre de l'année 2000, pourrait au vu de l'avancement des travaux *« proposer l'inscription d'autres points à l'ordre du jour ».* C'est ainsi que le thème des « coopérations renforcées » – c'est-à-dire la possibilité pour certains États membres de réaliser ensemble un approfondissement de la construction européenne dans un domaine déterminé, sans attendre que tous les États membres aient la volonté et la capacité d'y participer – a été ajouté à l'ordre du jour de la CIG lors du Conseil européen de Feira (juin 2000).

Lorsque la Conférence est entrée dans sa phase finale, sous présidence française, son ordre du jour était donc clairement délimité. Il s'agissait, dans l'optique de l'élargissement, de revoir les institutions sur un certain nombre de points préalablement définis.

Ainsi, le traité de Nice est une réponse à une question relativement précise. Il serait vain de l'examiner dans l'absolu, indépendamment des conditions dans lesquelles il a été élaboré.

La question principale est donc de savoir dans quelle mesure, sur les points qu'il avait à traiter, le traité de Nice est parvenu à rendre l'Union capable de faire face à son élargissement.

Sans prétendre trancher, le présent rapport a pour objet de présenter les modifications apportées par le traité de Nice, et de fournir ainsi les éléments permettant de porter une appréciation.

I. LES PRINCIPAUX ASPECTS DU TRAITÉ DE NICE

On examinera successivement les différents points qui constituaient le mandat assigné à la CIG.

A. LA COMMISSION EUROPÉENNE

La nécessité d'une réforme de la Commission européenne avait déjà été admise lors de la précédente CIG puisque le protocole sur les institutions annexé au traité d'Amsterdam introduisait, sous une forme conditionnelle, de nouvelles règles pour la composition de la Commission.

Plusieurs États membres – notamment les « grands » États et en particulier la France – ont continué à souligner, lors de la négociation du traité de Nice, les risques que comportait à leurs yeux le maintien des règles actuelles dans le contexte de l'élargissement : ils estimaient qu'elles conduiraient à une Commission trop nombreuse, où les responsabilités seraient éparpillées et où la collégialité disparaîtrait.

Les autres États demandaient au contraire que chaque État membre conserve le droit de désigner un membre de la Commission, ce droit constituant à leurs yeux un aspect essentiel d'une pleine participation aux institutions de l'Union.

Le compromis final consiste, d'une part, à plafonner en plusieurs étapes le nombre des membres de la Commission, et, d'autre part, à accroître fortement les pouvoirs de son président.

1. Les règles de composition

La Commission européenne est à l'heure actuelle composée de vingt membres : deux nationaux pour les cinq plus grands États membres, et un national de chacun des dix autres États membres.

Le traité de Nice modifie cette règle en deux étapes.

A partir du **1^{er} janvier 2005**, la Commission sera composée d'**un seul national de chaque État membre**. Cette règle sera applicable jusqu'à ce que l'Union compte vingt-sept membres.

Dès lors que ce chiffre sera atteint, de nouvelles règles s'appliqueront :

– le nombre des membres de la Commission devra être **inférieur à celui des États membres** (donc au plus égal à vingt-six) ;

– les États membres exerceront **par rotation** leur droit de désigner un commissaire européen.

Les modalités d'application de ces nouvelles règles seront fixées par le Conseil statuant à l'unanimité, après la signature du traité d'adhésion du vingt-septième membre. Elles s'appliqueront au premier renouvellement de la Commission suivant cette adhésion.

Le traité précise que la rotation entre les États membres devra être strictement égalitaire. Elle ne s'effectuera cependant pas selon un ordre arbitraire, mais sera organisée de manière à « *refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres de l'Union* ». Autrement dit, l'ordre sera fixé de telle sorte qu'il y ait, au sein du collège, des commissaires issus du Nord et du Sud, de l'Est et de l'Ouest, des pays plus peuplés et moins peuplés.

En résumé, on doit distinguer trois périodes :

– jusqu'au 1^{er} janvier 2005, les règles actuelles s'appliquent ;

– du 1^{er} janvier 2005 jusqu'au premier renouvellement de la Commission suivant la fin du processus d'élargissement actuellement engagé avec douze pays, il y a un commissaire européen par État membre ;

– ultérieurement, il y a moins de commissaires que d'États membres, le Conseil décidant à l'unanimité les modalités du plafonnement du nombre des membres de la Commission et de la rotation entre les États membres pour la désignation des membres de la Commission.

2. La nomination du président et des membres

Le président de la Commission est désormais désigné à la majorité qualifiée par le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Lorsque cette désignation a été approuvée par le Parlement européen, **le Conseil statue également à la majorité qualifiée pour désigner, en accord avec le président, les autres membres de la Commission.** Après le vote d'approbation du Parlement européen sur la Commission en tant que collège, le Conseil nomme officiellement le président et les membres de la Commission à la majorité qualifiée.

La décision à la majorité qualifiée est également applicable pour le remplacement des membres de la Commission démissionnaires ou décédés.

L'unanimité n'est maintenue que pour la décision de ne pas remplacer un commissaire démissionnaire ou décédé.

Il est à noter que le nouveau traité précise que la liste des personnalités désignées par le Conseil pour être membres de la Commission est « *établie conformément aux propositions faites par chaque État membre* ».

Ainsi, bien que cette liste soit désormais adoptée à la majorité qualifiée et qu'elle reste soumise à l'accord du président de la Commission, **le pouvoir de proposition des États membres conserve toute sa portée**. Il ne sera pas possible de nommer un commissaire contre la volonté de l'État dont il est ressortissant.

3. Les pouvoirs du président

Le traité d'Amsterdam avait déjà rehaussé le statut du président de la Commission, en prévoyant qu'il serait investi personnellement, préalablement à la formation du collège, et en précisant que la liste des membres de la Commission serait arrêtée avec son accord. Le traité stipulait également que la Commission devrait remplir sa mission « *dans le respect des orientations politiques définies par son président* ».

Le traité de Nice poursuit cette évolution, en accordant de larges pouvoirs au président sur l'organisation de la Commission. Le président répartit les responsabilités entre les commissaires et peut remanier en cours de mandat cette répartition ; il choisit les vice-présidents et en définit le nombre.

Alors que Jacques Delors soulignait volontiers qu'il n'était que le « *primus inter pares* », le nouveau traité institue un **pouvoir hiérarchique** au sein de la Commission. Désormais, « *les membres de la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci* » ; dans la même logique, le président peut mettre fin aux fonctions d'un membre de la Commission sous réserve d'avoir obtenu l'autorisation du collège statuant à la majorité simple.

B. LA PONDÉRATION DES VOTES AU CONSEIL

Les nouvelles règles retenues pour la composition de la Commission européenne appelaient une révision de la pondération des votes au Conseil, dans la logique du lien établi entre ces deux points par le protocole annexé au traité d'Amsterdam. Dès lors que les États les plus peuplés perdaient leur droit de désigner un second commissaire, l'équilibre entre les États selon leur taille se trouvait modifié et il était admis, depuis Amsterdam, que la compensation prendrait la forme d'une révision de la pondération des votes au Conseil.

En outre, l'équilibre entre les Etats plus peuplés et moins peuplés au sein du Conseil se trouvait de toute manière compromis dans la perspective de l'élargissement.

Les règles en vigueur pour la pondération des votes avaient en effet été adoptées dans une situation où les « grands » Etats étaient aussi nombreux que les « petits », et où il s'agissait donc d'éviter une domination des Etats les plus peuplés.

L'Europe des six comptait trois « grands » Etats, l'Europe des neuf en comptait quatre, l'Europe des douze en comptait cinq : ainsi, le nombre des « grands » et celui des « petits » Etats membres ont longtemps augmenté parallèlement, l'équilibre se trouvant approximativement préservé.

Le passage de douze à quinze membres a déjà modifié cette situation, aucun « grand » Etat ne figurant dans les nouveaux adhérents ; mais, sans modification des règles, l'élargissement allait nécessairement conduire à un déséquilibre, puisque parmi les douze pays candidats, un seul, la Pologne, est un « grand » Etat.

Cependant, si chacun reconnaissait la nécessité de procéder, sous une forme ou sous une autre, à une révision des règles en vigueur, en revanche le rapprochement des points de vue autour d'une solution a été très difficile à obtenir.

En effet, dans le système antérieur, les Etats étaient répartis en fonction de leur population en plusieurs groupes ; tous les Etats appartenant à un même groupe avaient le même nombre de voix. Toutefois, il existait au sein des groupes des écarts démographiques non négligeables. Ainsi, les Pays-Bas, la Grèce, la Belgique et le Portugal appartenaient-ils à un même groupe, alors que les Pays-Bas, avec plus de 15 millions d'habitants, étaient de moitié plus peuplés que les autres pays de ce groupe. De même, les quatre Etats les plus peuplés formaient un seul groupe, alors que l'Allemagne compte quelque 20 millions d'habitants de plus que les autres.

Or, à partir du moment où l'on entreprenait de faire en sorte que le nombre de voix attribué à chaque Etat reflète mieux les réalités démographiques, il devenait inévitable que le débat porte non seulement sur les écarts de voix entre groupes, mais aussi sur la composition des groupes, point sur lequel les susceptibilités étaient les plus vives.

Le compromis final, sur ce sujet particulièrement sensible, comporte une **nouvelle pondération des votes**, plus favorable aux Etats les plus peuplés, et des **règles complémentaires pour la définition de la majorité qualifiée**.

1. La nouvelle pondération

Le nombre actuel de voix est augmenté pour tous les Etats, mais le coefficient multiplicateur est plus important pour certains pays que pour d'autres. Le coefficient va de 2 (pour le Luxembourg) à 3,37 (pour l'Espagne) ; il est de 2,9 pour les quatre Etats les plus peuplés.

Les groupes sont, pour l'essentiel, maintenus et les pays candidats y sont intégrés. Toutefois, les Pays-Bas sont dissociés du groupe des pays comptant approximativement 10 millions d'habitants, et un traitement particulier est prévu pour la Roumanie (qui, avec 22,5 millions d'habitants, n'était assimilable à aucun groupe) et pour Malte (qui, avec moins de 400 000 habitants, sera le plus petit Etat membre de l'Union élargie).

Le nouveau système est présenté dans le tableau ci-après :

Etat	Population (en millions d'habitants)	Part de la population dans l'Union élargie	Nombre actuel de voix	Coefficient multipli-cateur	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
Pologne	38,67	8,04 %	-	-	27
Roumanie	22,49	4,67 %	-	-	14
Pays-Bas	15,76	3,28 %	5	2,6	13
Grèce	10,53	2,19 %	5	2,4	12
République tchèque	10,29	2,14 %	-	-	12
Belgique	10,21	2,12 %	5	2,4	12
Hongrie	10,09	2,10 %	-	-	12
Portugal	9,98	2,07 %	5	2,4	12
Suède	8,85	1,84 %	4	2,5	10
Bulgarie	8,23	1,71 %	-	-	10
Autriche	8,08	1,68 %	4	2,5	10
Slovaquie	5,39	1,12 %	-	-	7
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
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
Luxembourg	0,43	0,09 %	2	2	4
Malte	0,38	0,08 %	-	-	3
TOTAL	481,18	100 %	87		345

Pour situer l'ampleur de la repondération ainsi effectuée, on peut observer que la France, avec 12,25 % de la population d'une Union de 27 Etats membres, aura 8,4 % des droits de vote, alors qu'avec les règles antérieures, elle en aurait eu 7,6 %.

Dans l'Union à quinze, la France, avec 15,7 % de la population, aurait désormais 12,2 % des droits de vote, contre 11,5 % avec les règles actuelles.

Toutefois, **les nouvelles règles de pondération des votes n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2005**. Il est probable que cette entrée en vigueur coïncidera avec celle des premiers traités d'adhésion. La nouvelle pondération n'aura donc vraisemblablement pas d'effet sur le fonctionnement de l'Union à quinze.

2. Les règles complémentaires

Dans le système issu du traité de Nice, la majorité qualifiée ne sera plus uniquement définie, comme aujourd'hui, par un nombre de voix (le « seuil » de la majorité qualifiée). L'acte soumis au vote devra, en outre, avoir le soutien de la majorité des Etats membres. Enfin, si un Etat membre en fait la demande, il sera nécessaire de s'assurer que la majorité en voix représente au moins 62 % de la population de l'Union.

a) *Le seuil de la majorité qualifiée*

Dans l'Union à quinze, la majorité qualifiée sera, à partir du 1^{er} janvier 2005, formée par 169 voix sur 237, soit **71,3 % des voix**. Il faut actuellement 62 voix sur 87, soit 71,27 %. Le pourcentage de voix nécessaire pour obtenir la majorité qualifiée est donc, dans un premier temps, conservé.

Dans l'Union à vingt-sept, la majorité qualifiée sera formée par 255 voix sur 345, soit **73,9 % des voix**. Au terme du processus d'élargissement, le seuil de la majorité qualifiée sera donc plus élevé qu'actuellement.

Durant le processus d'élargissement, le seuil de la majorité qualifiée sera actualisé, à chaque fois, par les traités d'adhésion. Mais certaines règles sont fixées pour cette actualisation :

– lors des premières adhésions, le pourcentage retenu devra être inférieur au pourcentage actuel de 71,3 % ;

– ce pourcentage devra augmenter à mesure des adhésions, jusqu'à un maximum de 73,4 % ;

– ce n'est qu'au terme du processus que le pourcentage de 73,9 % pourra s'appliquer ; il ne concernera donc que l'Union à vingt-sept.

b) *L'exigence d'une majorité d'Etats membres*

Toujours à partir du 1^{er} janvier 2005, **la majorité qualifiée ne sera obtenue que si l'acte soumis au vote est, en tout état de cause, approuvé par la majorité des Etats membres**. Il s'agissait là d'une demande extrêmement forte des Etats les moins peuplés, qui formaient la majorité de la CIG. Certes, avec les règles actuelles, il faut *de facto* une majorité d'Etats membres pour réunir le

nombre de voix nécessaire à l'obtention de la majorité qualifiée (1). Mais cet état de fait aurait disparu, dans l'Union élargie, avec les nouvelles règles de pondération.

Cette nouvelle clause aura pour effet que, dans une Union à vingt-sept, les quatorze plus petits Etats pourront s'opposer à l'adoption d'un acte alors qu'ils ne représenteront que 11,6 % de la population de l'Union.

c) La clause de vérification démographique

Tout Etat membre pourra demander, lors de la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, qu'il soit vérifié que **la majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population de l'Union**. Si cette condition n'est pas remplie, la décision en cause ne sera pas adoptée.

Cette clause, qui entrera également en vigueur au 1^{er} janvier 2005, est donc une faculté donnée aux Etats membres : **elle ne jouera pas automatiquement**.

Il a été observé que la vérification démographique entraînera, dans certains cas, une rupture d'égalité entre l'Allemagne et les trois autres plus grands Etats, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. En effet, une coalition entre l'Allemagne et deux autres de ces Etats suffira à empêcher une décision, si la clause est invoquée ; en revanche, une coalition de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni ne suffira pas pour bloquer une décision.

On peut noter, par ailleurs :

– qu'une coalition comportant deux des quatre plus grands Etats, quels qu'ils soient, ainsi que l'Espagne et la Pologne, suffira pour bloquer une décision ;

– que toute coalition d'Etats constituant une majorité qualifiée en voix et comprenant soit trois des quatre plus grands Etats, soit deux d'entre eux et l'Espagne ou la Pologne, répond nécessairement à la condition démographique.

C. L'EXTENSION DE LA MAJORITÉ QUALIFIÉE

L'extension du champ du vote à la majorité qualifiée – et même sa généralisation presque complète dans le pilier communautaire – constituait un des principaux enjeux de la CIG. Un consensus existait pour que les principales questions institutionnelles ainsi que les décisions de base prises dans le cadre des deuxième et troisième piliers restent arrêtées à l'unanimité ;

(1) Dans le cas particulier de la PESC, l'approbation de dix Etats sur quinze est nécessaire pour constituer la majorité qualifiée.

en revanche, pour le pilier communautaire, qui regroupe les politiques liées au fonctionnement du marché intérieur, il paraissait indispensable, dans la perspective de l'élargissement, de limiter au maximum les cas où l'unanimité resterait nécessaire, celle-ci ayant toutes les chances d'être plus difficile à réunir à vingt-sept qu'à quinze.

En même temps, les traités successifs – l'Acte unique (1986), puis les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997) – avaient déjà considérablement élargi le domaine où le Conseil statue à la majorité qualifiée. Ne restaient que des matières politiquement « sensibles » pour certains au moins des Etats, la France ne faisant pas exception.

Enfin, sur les quelque 32 articles mis en discussion, 27 sont modifiés pour permettre un vote à la majorité qualifiée sur tout ou partie de leurs dispositions.

Les cinq articles non modifiés en ce sens sont l'article 42 (relatif à la coordination des régimes de sécurité sociale), l'article 47, paragraphe 2 (concernant l'accès aux professions non salariées et l'exercice de celles-ci), l'article 93 (concernant la fiscalité), l'article 151 (concernant l'action culturelle) et l'article 175, paragraphe 2 (relatif aux mesures de politique de l'environnement ayant un caractère fiscal, ou concernant l'aménagement du territoire, la gestion des ressources hydrauliques, l'affectation des sols, ou affectant les choix énergétiques des Etats membres). **Dans ces domaines, les décisions restent donc prises à l'unanimité.**

Les nouveaux domaines relevant du traité instituant la Communauté européenne (TCE) où s'appliquera le vote à la majorité qualifiée sont les suivants :

– les mesures destinées à appuyer l'action des Etats membres pour combattre les discriminations (article 13) ;

– les mesures visant à faciliter l'exercice du droit de circulation et séjour des citoyens de l'Union (article 18), à l'exception des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les permis de séjour, la sécurité sociale ou la protection sociale ;

– les normes et modalités des contrôles des personnes aux frontières extérieures de l'Union (sous réserve d'un accord sur le champ d'application) ; les règles relatives aux visas de moins de trois mois ; les mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des Etats tiers peuvent circuler librement pendant une durée inférieure à trois mois (article 62) ;

– la lutte contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes concernées ; les mesures d'application des règles relatives à l'asile et des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées (article 63) ;

– la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontalière, sauf les aspects touchant le droit de la famille (article 65) ;

– les mesures pour assurer une coopération entre les administrations des Etats membres en matière de libre circulation des personnes, d’asile et d’immigration (article 66) ;

– l’assistance financière exceptionnelle à un Etat membre (article 100) ;

– la représentation extérieure de la Communauté pour les questions relatives à l’Union économique et monétaire (article 111) ;

– les mesures nécessaires à l’introduction rapide de l’euro (article 123) ;

– la politique commerciale commune dans le domaine des services, 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 pour ce qui est des relations économiques extérieures (article 133). Il est à noter que le vote continue à s’effectuer à l’unanimité dans les matières où celle-ci 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 ;

– pour la politique sociale (article 137), dont le champ est par ailleurs étendu à la lutte contre l’exclusion, 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. En revanche, la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs restent en tout état de cause régies par des décisions prises à l’unanimité. Il convient de rappeler que la politique sociale de la Communauté peut prendre la forme soit d’un encouragement à la coopération entre Etats membres, soit de prescriptions minimales communes, soit d’aides financières accordées dans le cadre des fonds structurels, soit encore de l’approbation d’accords conclus à l’échelon européen entre partenaires sociaux, mais qu’elle ne peut prendre la forme d’une harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ;

– les mesures spécifiques destinées à appuyer les efforts des Etats membres pour assurer la compétitivité industrielle de la Communauté (article 157). Ces mesures ne peuvent comporter des dispositions fiscales, ou des dispositions relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés ;

– les actions spécifiques menées, au titre de la cohésion économique et sociale, en dehors des fonds structurels (article 159) ;

– 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 (article 161) ;

– le statut des parlementaires européens, sauf en ce qui concerne leur régime fiscal (article 190) ;

– le statut des partis politiques au niveau européen, y compris les règles de financement (article 191) ;

– l’approbation du règlement de procédure de la Cour de justice et du tribunal de première instance, à l’exception du régime linguistique (article 290) ;

– l’approbation du règlement intérieur de la Cour des Comptes (article 248) ;

– les modalités du règlement du budget (article 279), à partir du 1^{er} janvier 2007 (l’unanimité reste cependant requise pour les règles selon lesquelles les recettes budgétaires sont mises à la disposition de la Commission).

Par ailleurs, toujours dans le cadre du pilier communautaire, le traité de Nice prévoit de procéder à un ensemble de nominations par un vote à la majorité qualifiée. Outre la nomination et le remplacement, déjà évoqués, du président et des membres de la Commission européenne (articles 214 et 215), sont désormais désignés à la majorité qualifiée : le secrétaire général et le secrétaire général adjoint du Conseil (article 207) ; les membres de la Cour des comptes (article 247) ; les membres du Comité économique et social (article 257) et ceux du Comité des régions (article 263).

En outre, le traité de Nice introduit dans le TCE un article 181 bis nouveau, destiné à permettre à la Communauté de mener, en liaison avec les Etats membres, des actions de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers. Ces actions doivent être complémentaires de celles menées par les Etats membres et cohérentes avec la politique d'aide au développement de la Communauté. Elles sont décidées à la majorité qualifiée, à l'exception des aides à la balance des paiements de pays tiers.

Enfin, deux articles **relevant du traité sur l'Union européenne (TUE)** sont modifiés afin de permettre des décisions à la majorité qualifiée (1) :

– pour la nomination d'un « représentant spécial » auquel est conféré, dans le domaine de la PESC, un mandat en liaison avec des questions politiques particulières (article 18 du TUE) ;

– pour la conclusion d'accords internationaux dans des domaines relevant du deuxième ou du troisième pilier de l'Union, lorsque ces accords portent sur des questions au sujet desquelles le Conseil se prononce à la majorité qualifiée (article 24 du TUE).

D. LES QUESTIONS CONNEXES

S'appuyant sur le mandat que lui avait accordé le Conseil européen de Cologne, la CIG s'est penchée sur plusieurs questions qu'elle a jugées liées aux trois grands points que l'on vient d'examiner (couramment désignés comme le « reliquat d'Amsterdam »).

1. Composition et pouvoirs du Parlement européen

a) La composition

Le traité d'Amsterdam ayant, en principe une fois pour toutes, fixé à 700 membres l'effectif maximal du Parlement européen, et celui-ci comptant déjà aujourd'hui 626 membres, il était nécessaire, dans la perspective de

(1) Dans les deux cas, ces décisions – comme les autres décisions prises à la majorité qualifiée dans le cadre de la PESC – peuvent cependant être bloquées par tout Etat membre s'il invoque « des raisons de politique nationale importantes ». La décision en cause peut alors être renvoyée au Conseil européen en vue d'un accord unanime.

l'élargissement, de revoir le nombre de députés par Etat membre pour que ce plafond puisse être respecté.

Le tableau ci-dessous décrit la répartition des sièges qui a été retenue pour l'Union à vingt-sept :

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	828.686
Royaume-Uni	59,25	87	72	822.916
France	58,97	87	72	819.027
Italie	57,61	87	72	800.138
Espagne	39,39	64	50	787.800
Pologne	38,67	-	50	773.400
Roumanie	22,49	-	33	681.515
Pays-Bas	15,76	31	25	630.400
Grèce	10,53	25	22	478.636
République tchèque	10,29	-	20	514.500
Belgique	10,21	25	22	464.090
Hongrie	10,09	-	20	504.500
Portugal	9,98	25	22	453.636
Suède	8,85	22	18	491.666
Bulgarie	8,23	-	17	484.117
Autriche	8,08	21	17	475.294
Slovaquie	5,39	-	13	414.615
Danemark	5,31	16	13	408.461
Finlande	5,16	16	13	396.923
Irlande	3,74	15	12	311.666
Lituanie	3,70	-	12	308.333
Lettonie	2,44	-	8	305.000
Slovénie	1,98	-	7	282.857
Estonie	1,45	-	6	241.666
Chypre	0,75	-	6	125.000
Luxembourg	0,43	6	6	71.666
Malte	0,38	-	5	76.000
TOTAL	481,18	626	732	657.349

- On peut observer, d'une part, que la plafond fixé par le traité d'Amsterdam se trouve dépassé et, d'autre part, que l'Allemagne et le Luxembourg sont les seuls pays à ne pas perdre de sièges.

L'écart de sièges entre les « grands » pays est désormais le reflet à peu près exact des écarts démographiques. Le nombre d'habitants pour chaque siège de député européen diminue ensuite assez rapidement, de manière à maintenir une sur-représentation assez marquée des « petits Etats ». Ainsi, les cinq Etats les plus peuplés, qui regrouperont près de 70 % de la population de

l'Union élargie, disposeront de moins de 57 % des sièges ; inversement, les dix Etats les moins peuplés, avec un peu plus de 5 % de la population de l'Union, disposeront de 12 % des sièges. Les inégalités de représentation demeurent donc relativement fortes.

Il est à noter que la diminution du nombre d'habitants par siège n'est pas linéaire, la Grèce, la Belgique et le Portugal bénéficiant d'un privilège par rapport à la République tchèque, la Hongrie, la Suède, la Bulgarie et l'Autriche. Ce résultat singulier est dû à des arbitrages de dernière minute au sein de la CIG.

- Durant le processus d'élargissement, le nombre des membres du Parlement européen et le nombre de sièges par Etat membre évolueront en fonction de règles complexes.

Ces nombres seront calculés pour la législature 2004-2009 en fonction des adhésions éventuellement intervenues avant le 1^{er} janvier 2004. La base de calcul sera le nombre de députés par Etat membre prévu pour une Union de vingt-sept membres. Ce nombre sera augmenté, dans une même proportion pour tous les Etats membres, de sorte que le nombre total de députés européens soit le plus proche possible de 732. Toutefois, le nombre de députés par Etat membre ne pourra dépasser le nombre actuel. De ce fait, l'écart entre l'Allemagne – dont le nombre de députés européens ne pourra être augmenté – et les autres « grands » Etats n'entrera dans la réalité que de manière progressive, en fonction des nouvelles adhésions.

En conséquence de ces règles, les adhésions qui interviendront en cours de législature auront pour effet de faire dépasser, transitoirement, le nouveau plafond de 732 membres pour l'effectif total du Parlement européen. Ce dépassement pourra être assez sensible, car le nombre des députés européens correspondant à ces adhésions en cours de législature sera affecté du même coefficient d'augmentation que celui utilisé, avant le début de la législature, pour déterminer le nombre de députés européens par Etat membre.

b) Les pouvoirs

Le traité d'Amsterdam avait déjà considérablement accru les pouvoirs du Parlement européen. La procédure de codécision avait été modifiée de manière à placer sur pied d'égalité, dans cette procédure, le Parlement européen et le Conseil ; parallèlement, la codécision avait été étendue à un grand nombre de nouvelles matières ; enfin, la nomination du président de la Commission européenne avait été soumise à l'approbation du Parlement européen.

Le traité de Nice poursuit cette évolution, puisque **la procédure de codécision s'appliquera à presque toutes les nouvelles matières où le Conseil statuera à la majorité qualifiée.**

Dans le pilier communautaire, cette procédure sera désormais la procédure de droit commun, souffrant peu d'exceptions.

En outre, les pouvoirs du Parlement européen sont accrus en ce qui concerne la **saisine de la Cour de Justice**. Le Parlement européen pouvait seulement jusqu'à présent saisir celle-ci pour obtenir la sauvegarde de ses propres prérogatives. Désormais, comme la Commission ou comme un Etat membre, le Parlement pourra former des recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité instituant la Communauté européenne ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, contre les actes du Conseil, de la Commission ou de la BCE.

De même, le Parlement européen pourra demander à la Cour de justice de rendre un avis sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du traité instituant la Communauté européenne.

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

Le traité de Nice prévoit une réforme importante de la juridiction communautaire, afin de faire face à son engorgement que l'élargissement ne pouvait qu'accentuer.

La **Cour de justice** restera formée d'un juge par Etat membre. Mais **elle comprendra désormais plusieurs formations**. Elle pourra siéger en chambres (composées de 3 ou 5 juges), en grande chambre (composée de onze juges) ou en assemblée plénière. Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra augmenter le nombre des avocats généraux, qui reste fixé à huit.

Les compétences du **tribunal de première instance** sont élargies, notamment, à certaines catégories de recours préjudiciels. En contrepartie, **des chambres juridictionnelles pourront lui être adjointes** pour connaître en première instance de certaines catégories de recours. Les chambres juridictionnelles seront créées par décision du Conseil statuant à l'unanimité. Une déclaration prévoit la création rapide d'une chambre juridictionnelle compétente pour statuer en première instance sur les litiges entre la Communauté et ses agents.

Le tribunal de première instance comprendra au moins un juge par Etat membre. La nomination des membres de la Cour de justice et du tribunal de première instance continuera à s'effectuer par accord entre les gouvernements des Etats membres.

3. Le Comité économique et social et le Comité des régions

La répartition des sièges entre les Etats membres est la même pour le Comité économique et social et pour le Comité des régions. Les règles actuelles sont conservées pour le nombre de sièges par Etat membre. L'effectif de ces deux comités augmentera donc fortement avec l'élargissement. Chacun d'eux passera de 222 à 344 membres dans l'Union élargie, conformément au tableau suivant :

Etats membres	Sièges
Allemagne	24
Royaume-Uni	24
France	24
Italie	24
Espagne	21
Pologne	21
Roumanie	15
Pays-Bas	12
Grèce	12
République tchèque	12
Belgique	12
Hongrie	12
Portugal	12
Suède	12
Bulgarie	12
Autriche	12
Slovaquie	9
Danemark	9
Finlande	9
Irlande	9
Lituanie	9
Lettonie	7
Slovénie	7
Estonie	7
Chypre	6
Luxembourg	6
Malte	5
TOTAL	344

4. Les points additionnels

La CIG a également décidé d'aborder certains points supplémentaires qui ne se rattachaient que très indirectement à son mandat, mais qui découlent de l'actualité européenne : le risque de violation des droits fondamentaux par un Etat membre, le renforcement de la coopération judiciaire avec la création d'Eurojust, enfin le développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

a) Le risque de violation des droits fondamentaux

A la suite de la formation, en Autriche, d'un gouvernement comportant des ministres issus d'un parti d'extrême-droite, des mesures « sanctionnant » ce pays sur un plan politique avaient été prises en février 2000 par les quatorze partenaires de l'Autriche au sein de l'Union. Ces « sanctions » ont été levées au mois de septembre suivant, après une longue controverse.

Cet épisode a conduit à compléter la rédaction de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, relatif aux décisions à prendre en cas de « *violation grave et persistante* » des droits fondamentaux par un Etat membre. Un paragraphe a été ajouté au début de cet article, afin de viser les cas où, sans qu'il y ait violation avérée des droits fondamentaux, il semble qu'il y ait un « *risque clair* » de violation de ces droits.

Le Conseil statue à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres, après avis conforme du Parlement européen, pour constater l'existence d'un tel risque et adresser à l'Etat membre en cause des recommandations appropriées.

b) Le rôle d'Eurojust

Le Conseil européen de Tampere (octobre 1999) avait pris la décision de créer une unité, dénommée Eurojust, composée de procureurs, de magistrats (ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes), afin de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives à la criminalité.

La CIG a jugé nécessaire de donner une base à l'action d'Eurojust dans le traité sur l'Union européenne, aux articles 29 et 31. Les dispositions retenues n'apportent pas d'éléments nouveaux quant à la composition et aux missions d'Eurojust.

c) Politique européenne de sécurité et de défense

La CIG a également décidé d'adapter le traité sur l'Union européenne aux développements de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) décidés en 1999 lors des Conseils européens de Cologne, puis d'Helsinki.

L'article 25 du traité sur l'Union européenne est modifié pour traduire la création du comité politique et de sécurité (COPS). Par rapport au comité politique auquel il succède, le COPS reçoit mission d'exercer, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise.

En outre, l'article 17 du TUE est modifié pour tenir compte de l'intégration de l'UEO à l'Union européenne.

E. LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

Le thème des coopérations renforcées a été ajouté à l'ordre du jour de la CIG en juin 2000, lors du Conseil européen de Feira, alors que la Conférence était déjà lancée.

Cependant, ce thème a toujours été étroitement lié à celui de l'élargissement. Avec l'accroissement du nombre de ses membres, l'Union devient progressivement moins homogène : pour que le rythme de la construction européenne ne soit pas dicté par les pays membres les moins disposés à avancer ou les moins en mesure de le faire, il paraît indispensable d'offrir la possibilité d'aller plus loin dans l'intégration, dans des domaines déterminés, aux Etats membres qui en ont la volonté et la capacité, dès lors que les autres Etats membres conservent à tout moment la possibilité de les rejoindre.

Si les coopérations renforcées n'ont pas figuré dès le départ à l'ordre du jour de la CIG, c'est parce que le traité d'Amsterdam comportait déjà un dispositif très complet dans ce domaine, et que certains Etats membres jugeaient ce dispositif suffisant, ou du moins faisaient valoir que le recul du temps et l'expérience manquaient pour l'évaluer : le traité d'Amsterdam était en vigueur depuis moins de deux ans, et aucune coopération renforcée n'avait été lancée dans le cadre qu'il avait mis en place. D'autres Etats membres, au contraire, estimaient que, si aucune coopération renforcée n'avait été lancée, c'était parce que les dispositions d'Amsterdam étaient exagérément rigoureuses, au point de déboucher sur une impossibilité pratique.

L'accord final prévoit une réécriture complète des dispositions du traité d'Amsterdam, mais en conservant une grande partie de leur substance. Malgré des assouplissements sur des points importants, le régime des coopérations renforcées reste très contraignant sur bien des points.

1. Les dispositions générales

Comme le traité d'Amsterdam, le traité de Nice contient des dispositions générales, applicables à toutes les coopérations renforcées, et des dispositions spécifiques, en fonction du pilier concerné. Toutefois, alors que le traité d'Amsterdam réservait les coopérations renforcées au premier et troisième piliers, celui de Nice prévoit leur possibilité dans les trois piliers.

• **Les conditions de fond générales à remplir pour lancer une coopération renforcée reprennent les dispositions en vigueur**, en apportant la

précision supplémentaire que les coopérations renforcées ne doivent pas porter atteinte au marché intérieur, ni à la cohésion économique et sociale.

Comme auparavant, les coopérations renforcées ne peuvent être lancées qu'en dernier ressort. Sur ce point toutefois, le traité de Nice apporte deux modifications.

Les dispositions en vigueur prévoient qu'une coopération renforcée ne peut être lancée que « *lorsque les objectifs des traités ne pourraient être atteints en appliquant les procédures pertinentes qui y sont prévues* » (article 43 du TUE). Selon la clause de dernier ressort du traité de Nice, les coopérations renforcées ne peuvent être engagées que « *lorsqu'il a été établi au sein du Conseil que les objectifs qui leur sont assignés ne peuvent être atteints, dans un délai raisonnable, en s'en tenant aux dispositions pertinentes des traités* ».

La nouvelle rédaction mentionne les objectifs des coopérations renforcées, et non plus les objectifs des traités eux-mêmes, ce qui suggère que les coopérations renforcées pourraient poursuivre des objectifs ne découlant pas directement et explicitement des traités (mais, en toute hypothèse, une coopération renforcée ne peut, au titre des conditions de fond à remplir, avoir d'autre but que de favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, de préserver et servir ses intérêts, et de renforcer le processus d'intégration).

Par ailleurs, le texte adopté à Nice introduit la notion de « délai raisonnable » pour l'évaluation de la nécessité du recours à une coopération renforcée, ce qui pourrait être un argument important pour les Etats membres ayant à justifier leur volonté de lancer une coopération renforcée.

- Pour ce qui est des conditions de forme, la nouveauté apportée par le traité de Nice est que **le nombre d'Etats membres requis pour lancer une coopération renforcée est fixé *ne varietur* à huit**, alors que, jusqu'à présent, une majorité des Etats membres était requise. Dans l'Union élargie, une coopération renforcée pourra donc être engagée par moins d'un tiers des Etats membres.

- Les nouvelles dispositions générales contiennent également une clause qui charge le Conseil et la Commission d'assurer la « *cohérence des actions entreprises* » dans le cadre des coopérations renforcées, « *ainsi que la cohérence de ces actions avec les politiques de l'Union et de la Communauté* ».

- Enfin, **les dispositions retenues à Amsterdam pour le fonctionnement des coopérations renforcées ne sont pas modifiées**. Les règles de décision fixées par les traités sont applicables. Le Parlement européen et la Commission jouent leur rôle avec la totalité de leurs membres. Au sein du Conseil, tous les Etats membres peuvent prendre part aux délibérations, mais seuls les Etats qui participent à la coopération renforcée ont le droit de vote.

Le maintien de ces dispositions, alors que dans l'Union élargie des coopérations renforcées pourront être lancées par moins d'un tiers des Etats membres, constituera dans certains cas une contrainte très forte. En effet, lorsqu'une coopération renforcée portera sur un domaine où le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, il exercera ce pouvoir avec la totalité de ses membres. On aboutira donc, dans ce cas, à une codécision entre un Conseil où ne voteront qu'une partie – éventuellement huit sur vingt-sept – des Etats membres, et un Parlement européen où voteront les députés de tous les Etats membres.

Ainsi, les députés des Etats membres ne participant pas à une coopération renforcée pourront être en majorité dans le Parlement européen lorsque celui-ci codécidera des mesures à prendre dans le cadre de cette coopération renforcée.

Dans les nombreux domaines où le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, le dispositif des coopérations renforcées n'aura donc de pertinence que lorsque la coopération renforcée regroupera la très grande majorité des Etats. Mais comme, dans de cas, la majorité qualifiée sera normalement obtenue au sein du Conseil, le recours à une coopération renforcée n'aura alors guère de raison d'être.

Les coopérations renforcées semblent donc appelées à concerner principalement les deux piliers intergouvernementaux de l'Union et le petit nombre de domaines relevant du premier pilier où la procédure de codécision n'est pas applicable.

2. Les dispositions spécifiques

a) Le pilier communautaire

Le principal assouplissement introduit par le traité de Nice est la **suppression du droit de veto des Etats membres**. Aux termes du traité d'Amsterdam, le Conseil donnait certes à la majorité qualifiée l'autorisation de lancer une coopération renforcée, mais si un Etat membre faisait valoir « *des raisons de politique nationale importantes* », le Conseil ne pouvait passer au vote, mais seulement saisir le Conseil européen – ou plus exactement le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, ce qui excluait le président de la Commission européenne – en vue d'une décision à l'unanimité.

Désormais, un Etat membre opposé au lancement d'une coopération renforcée peut seulement demander que cette question soit « évoquée » devant le Conseil européen. Ensuite – sauf conclusion contraire de ce dernier – le Conseil statue à la majorité qualifiée pour autoriser la coopération renforcée.

En revanche, **comme auparavant, une coopération renforcée ne peut être engagée dans le premier pilier qu'avec l'accord de la Commission européenne**, qui est seulement tenue, en cas de refus, d'expliquer aux Etats membres concernés pourquoi elle ne donne pas suite à leur demande.

En outre – et il s'agit là d'une contrainte nouvelle – **lorsque la coopération renforcée vise un domaine qui relève de la procédure de codécision** (ce qui est le cas le plus fréquent dans le pilier communautaire), **l'avis conforme du Parlement européen est requis**.

Enfin, le traité de Nice maintient la règle selon laquelle lorsqu'un Etat membre souhaite rejoindre une coopération renforcée déjà lancée, la Commission est seule compétente pour apprécier de la suite à donner à sa demande. Certains Etats membres ne peuvent donc utiliser les coopérations renforcées pour constituer au sein de l'Union un groupe fermé.

b) Le deuxième pilier (politique extérieure et de sécurité commune)

L'introduction des coopérations renforcées dans le deuxième pilier rompt avec l'optique du traité d'Amsterdam, dont les négociateurs avaient considéré que le mécanisme de « l'abstention constructive » – permettant à des Etats membres de se dissocier d'une action de l'Union sans pour autant l'empêcher – rendait inutile, dans le cas du deuxième pilier, le recours aux coopérations renforcées.

- Les coopérations renforcées dans le deuxième pilier sont soumises à des conditions de fond supplémentaires. Leur but doit être de « *sauvegarder les valeurs et servir les intérêts de l'Union dans son ensemble en affirmant son identité en tant que force cohérente sur la scène internationale* ». Elles doivent respecter les principes, objectifs et orientations de la PESC ainsi que les décisions prises dans son cadre. Elles doivent également respecter les compétences de la Communauté européenne et la cohérence entre l'ensemble des politiques de l'Union et son action extérieure.

Les coopérations renforcées ne peuvent porter que sur la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune. Les stratégies communes, qui relèvent du Conseil européen, ne peuvent être décidées que par accord entre tous les Etats membres.

Les coopérations renforcées ne peuvent pas porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Cette restriction a été apportée à la demande des Etats membres soucieux de préserver les liens entre la PESC et l'OTAN.

- La procédure à suivre est totalement distincte de celle prévue pour le pilier communautaire. **L'autorisation est accordée par le seul Conseil**, statuant

à la majorité qualifiée, après consultation de la Commission et information du Parlement européen.

Chaque Etat membre dispose d'un droit de veto, s'il peut faire valoir « *des raisons de politiques nationales importantes* ». Le Conseil peut alors décider, à la majorité qualifiée, de saisir le Conseil européen en vue d'un accord unanime.

Le Haut représentant pour la PESC est chargé de veiller à ce que tous les membres du Conseil et le Parlement européen soient pleinement informés de la mise en œuvre des coopérations renforcées.

Tout Etat membre peut demander à rejoindre une coopération renforcée. Le Conseil statue dans un délai de quatre mois sur cette demande ainsi que sur les « *dispositions particulières* » qu'il peut juger nécessaires. La demande est réputée acceptée à moins que le Conseil ne décide, à la majorité qualifiée, de la « *tenir en suspens* ». Sous une forme différente, cette clause a pour objet, comme dans le cas du premier pilier, d'éviter la formation de groupes fermés au sein de l'Union.

c) Le troisième pilier (coopération en matière de justice et d'affaires intérieures - JAI)

Les coopérations renforcées dans le troisième pilier sont également soumises à des conditions de fond supplémentaires. Elles doivent avoir pour but « *de permettre à l'Union de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice* ». Elles doivent s'inscrire dans les objectifs assignés au troisième pilier et respecter les compétences de la Communauté européenne.

La procédure à suivre emprunte des éléments tantôt au premier et tantôt au deuxième pilier. **Elle est finalement la moins contraignante, car ni l'accord de la Commission ni celui du Parlement européen ne sont requis, et les Etats membres n'ont pas de pouvoir de veto.**

Les Etats membres souhaitant lancer une coopération renforcée doivent adresser une demande à la Commission. Si celle-ci décide de ne pas y donner suite, ils peuvent adresser leur demande directement au Conseil, qui statue à la majorité qualifiée. Comme dans le cas du premier pilier, un Etat membre peut demander que la question soit « *évoquée* » devant le Conseil européen. Sauf conclusion contraire de ce dernier, le Conseil peut ensuite autoriser à la majorité qualifiée le lancement de la coopération renforcée.

La clause permettant à d'autres Etats membres de se joindre à la coopération renforcée est, en substance, identique à celle prévue dans le cas du deuxième pilier.

F. LA DÉCLARATION SUR L'AVENIR DE L'UNION

Le « *déclaration sur l'avenir de l'Union* » qui clôt les travaux de la CIG et sera inscrite à l'acte final de la Conférence, a une grande portée politique.

Elle affirme, tout d'abord, que **le traité de Nice lève le « préalable institutionnel » à l'élargissement** : lorsque ce traité sera ratifié, l'Union « *aura achevé les changements institutionnels nécessaires à l'adhésion de nouveaux Etats membres* ».

Elle estime, ensuite, nécessaire qu'« *un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne* ». Ce débat commencera sous les présidences de la Suède et de la Belgique. A la fin de l'année 2001, le Conseil européen « *adaptera une déclaration contenant des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus* ».

Si la déclaration apporte peu de précisions sur l'organisation de cette réflexion, elle en indique clairement les quatre thèmes prioritaires.

- « *comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité* ;

- « *le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice, conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne* ;

- « *simplifier les traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris, sans en changer le sens* ;

- « *le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne* ».

La déclaration précise que « *en retenant ces thèmes de réflexion, la Conférence reconnaît la nécessité 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* ».

Après ce travail préparatoire, **une nouvelle CIG sera convoquée en 2004 pour traiter de ces quatre thèmes**. Les Etats candidats qui auront achevé les négociations d'adhésion avec l'Union seront invités à participer à la Conférence tandis que les autres pays candidats seront invités à y participer en qualité d'observateurs. **La conclusion de cette nouvelle CIG ne pourra être une condition à la réalisation de l'élargissement.**

Au total, la déclaration sur l'avenir de l'Union établit, d'une part, que **la voie est désormais ouverte pour l'élargissement**, et d'autre part, que le **débat institutionnel doit se poursuivre**, dans deux directions :

– l'approfondissement de la légitimité de l'Union, à quoi se rattachent les thèmes du rôle des parlements nationaux, du statut de la Charte des droits fondamentaux, de la transparence du fonctionnement des institutions ;

– la délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres et l'application du principe de subsidiarité.

II. EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mercredi 24 janvier 2001 pour l'examen du présent rapport.

Résumé du rapport

Les principaux aspects du traité de Nice

Le traité de Nice a pour objet de rendre les institutions européennes plus légitimes et plus efficaces dans la perspective de l'élargissement de l'Union, qui va passer de quinze à vingt-sept membres.

1. La Commission européenne

- Les règles de composition de la Commission sont réformées en trois étapes :
 - jusqu'au 1^{er} janvier 2005, les règles actuelles continueront à s'appliquer (les « grands » Etats membres désignent deux commissaires, les autres en désignent un seul) ;
 - du 1^{er} janvier 2005 jusqu'à la fin du processus d'élargissement en cours avec douze pays, il y aura un commissaire par Etat membre ;
 - lorsque ce processus sera achevé, c'est-à-dire après l'adhésion du 27^{ème} membre, le Conseil décidera à l'unanimité de plafonner le nombre des membres de la Commission à un chiffre inférieur à 27. Les Etats membres auront par rotation le droit de désigner un commissaire sur une base strictement égalitaire.

- Le président de la Commission et le collège des commissaires seront désormais nommés à la majorité qualifiée par le Conseil.

- Le président de la Commission sera désormais doté de larges pouvoirs. Il répartira les responsabilités au sein de la Commission et pourra remanier cette répartition. Il aura un pouvoir hiérarchique sur les commissaires, et pourra mettre fin aux fonctions d'un des membres de la Commission, après autorisation du collège statuant à la majorité simple.

2. Le Conseil de l'Union européenne

Le traité de Nice modifie les conditions dans lesquelles le Conseil prend ses décisions.

La pondération des votes est revue dans le sens d'un rééquilibrage. Les nouvelles règles, qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2005, augmentent le nombre de voix des Etats les plus peuplés, tout en continuant à accorder aux Etats les moins peuplés un nombre de voix nettement supérieur à leur poids démographique.

Les règles pour obtenir la majorité qualifiée sont modifiées. Le pourcentage de voix nécessaire pour obtenir la majorité qualifiée va légèrement augmenter, passant de 71,3 % à 73,9 % des voix. Une mesure ne pourra être adoptée que si elle est approuvée par une majorité des Etats membres. Enfin, une clause de vérification démographique est mise en

place : si un Etat membre le demande, il sera nécessaire de s'assurer que la majorité qualifiée représente bien au moins 62 % de la population de l'Union.

Le vote à la majorité qualifiée s'appliquera à de nouvelles matières. Au total, vingt-huit articles des traités sont concernés. L'unanimité reste la règle en matière de fiscalité, de sécurité sociale et de culture.

3. Le Parlement européen

La composition du Parlement européen est revue. Dans l'Union de vingt-sept Etats, il comptera 732 membres. Les Etats les plus peuplés auront un député pour 800 000 habitants environ. La répartition des sièges continuera à favoriser les Etats les moins peuplés.

Par ailleurs, les pouvoirs du Parlement sont sensiblement accrus. D'une part, la procédure de codécision (dans laquelle le Parlement européen a les mêmes pouvoirs que le Conseil) s'appliquera à presque toutes les nouvelles matières où le Conseil statuera à la majorité qualifiée. D'autre part, le Parlement européen reçoit le pouvoir de saisir la Cour de justice dans les mêmes conditions qu'un Etat membre.

4. La Cour de justice

La juridiction communautaire est profondément réformée.

La Cour de justice restera formée d'un juge par Etat membre. Mais elle comprendra désormais plusieurs formations. Elle pourra siéger en chambres (composées de 3 ou 5 juges), en grande chambre (composée de 11 juges) ou en assemblée plénière.

Les compétences du Tribunal de première instance sont élargies, notamment, à certaines catégories de recours préjudiciels. En contrepartie, des chambres juridictionnelles pourront lui être adjointes pour connaître en première instance de certaines catégories de recours. Les chambres juridictionnelles seront créées par décision du Conseil statuant à l'unanimité.

5. Les coopérations renforcées

Le mécanisme des coopérations renforcées, destiné à permettre à certains Etats membres d'avancer plus rapidement dans l'intégration européenne sur des sujets précis, a été entièrement revu dans le traité de Nice. Toutefois, comme auparavant, une coopération renforcée ne pourra être lancée qu'en dernier ressort, s'il est avéré qu'il n'existe pas d'autre solution.

Alors qu'une coopération renforcée devait jusqu'à présent concerner la majorité des Etats membres, désormais elle devra réunir au moins 8 Etats membres, quel que soit le nombre d'Etats membres de l'Union.

Dans le pilier communautaire, les Etats membres perdent leur pouvoir de veto au déclenchement d'une coopération renforcée. En revanche, l'accord de la Commission européenne reste indispensable ; de plus, l'avis conforme du Parlement européen devient nécessaire si la coopération renforcée porte sur un domaine couvert par la procédure de codécision.

Les coopérations renforcées sont introduites dans le deuxième pilier (politique extérieure et de sécurité commune). Cependant, dans ce domaine, les Etats membres disposent

d'un pouvoir de veto. Les coopérations renforcées ne pourront pas s'appliquer aux questions de défense.

C'est dans le troisième pilier (coopération en matière de justice et d'affaires intérieures) que la procédure est la plus souple : ni l'accord de la Commission, ni celui du Parlement européen ne sont requis, tandis que les Etats membres perdent leur pouvoir de veto.

6. Les points annexes

Le traité sur l'Union européenne prend désormais en compte le risque de violation des droits fondamentaux par un Etat membre, et non plus seulement le cas d'une violation avérée. Un nouveau paragraphe est ajouté à l'article 7 du traité pour permettre de faire face à ce type de situation.

Le traité reconnaît par ailleurs le rôle d'Eurojust pour le développement de la coopération judiciaire.

Enfin, il est modifié pour tenir compte des développements de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

7. La déclaration sur l'avenir de l'Union

La déclaration sur l'avenir de l'Union qui clôt le traité retient quatre thèmes pour la prochaine conférence intergouvernementale, qui aura lieu en 2004 :

– la délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres et le principe de subsidiarité ;

– le statut de la Charte ;

– la simplification des traités ;

– le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne.

*Compte rendu sommaire du débat
consécutif à la présentation du rapport*

M. Hubert Haenel :

Quel jugement porter sur le nouveau texte ? Il ne revient pas à la délégation pour l'Union européenne de se prononcer, dans un sens ou dans un autre, sur le point de savoir s'il convient ou non de ratifier le traité de Nice ; ce sera, le moment venu, la responsabilité de la commission des Affaires étrangères. Ce qui est plutôt notre tâche, c'est d'apporter une information objective sur le contenu du traité et, aussi, des éléments d'appréciation.

Pour ouvrir le débat, je souhaiterais faire quelques observations.

Le traité de Nice est très critiqué. C'est un traité qui aborde des questions institutionnelles et qui, donc, met en jeu les conceptions que chacun a de la construction européenne. Or, le traité de Nice est un compromis : personne ne peut y retrouver « sa » conception de l'Europe. Donc personne n'est satisfait. Beaucoup de critiques soulignent que le traité ne va pas assez loin, qu'il aurait fallu doter l'Union d'une Constitution, revoir les institutions de fond en comble.

Mais ce n'était pas le mandat de la Conférence intergouvernementale (CIG). Elle avait une liste précise de questions à traiter ; elle a pu ajouter quelques points supplémentaires, mais il n'y aurait pas eu d'accord entre les Etats membres si l'on avait voulu changer complètement de mandat en cours de route. Les questions à traiter étaient difficiles, parce qu'elles concernaient, finalement, la place de chaque pays au sein de l'Union. Et il faut garder à l'esprit que le traité d'Amsterdam n'avait pu leur apporter de solution.

Les gouvernements avaient donc très peu de marge de manoeuvre. On peut prendre le problème par n'importe quel bout, on ne pouvait guère arriver à un résultat final très différent. On est arrivé, en réalité, à un point d'équilibre : c'était ce traité ou rien.

Or, un échec aurait été très grave. On a souligné qu'il aurait pu provoquer une crise de confiance dans l'euro. Surtout, il aurait provoqué à coup sûr une crise sérieuse entre les Etats membres, ainsi qu'avec les pays candidats, parce qu'un échec aurait bloqué le processus d'élargissement. Est-ce qu'après une crise de ce type, le contexte aurait été plus favorable à une réforme ambitieuse ? C'est possible, mais on ne peut jouer l'avenir de l'Europe sur un coup de dés.

J'ajouterai que tous les traités européens ont provoqué les mêmes commentaires sévères et désabusés. Le traité d'Amsterdam avait été accueilli par un déluge de critiques. Celui de Maastricht avait été vertement critiqué par le Parlement européen dans la résolution qu'il lui avait consacrée. Si l'on

remonte jusqu'à l'Acte unique, qui a eu l'importance que l'on sait pour le développement de la Communauté, on voit que la plupart des jugements concluait que sa portée était très faible. Il faut donc savoir prendre un peu de recul.

La question principale, maintenant, est de savoir si, après le traité de Nice, les institutions de l'Union sont plus légitimes et plus efficaces, et surtout mieux à même de faire face à l'élargissement.

Pour ce qui est de la **Commission européenne**, le traité de Nice est, en réalité, profondément réformateur. Certes, le plafonnement du nombre de commissaires est fixé à un horizon lointain et un peu théorique, mais au fond là n'est pas l'essentiel. Bien des gouvernements fonctionnent de manière efficace avec 30 ou 35 membres ; l'important est qu'il y ait un chef de gouvernement qui assure l'unité d'action de son équipe. Or, ce sera le cas de la Commission après Nice : son président aura les moyens d'une véritable autorité, puisqu'il répartira les responsabilités, pourra demander sa démission à un commissaire, et disposera d'un pouvoir hiérarchique. De plus, le président sera choisi à la majorité qualifiée : rien n'obligera désormais les chefs d'Etat ou de gouvernement à s'aligner sur le plus petit dénominateur commun. Tout cela constitue une évolution très profonde. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont voulu rendre à la Commission sa place dans le triangle institutionnel.

Pour ce qui est du **Conseil**, les nouvelles règles améliorent sa légitimité, mais risquent de ne pas renforcer son efficacité. La nouvelle pondération des voix est un progrès, même s'il s'agit d'un progrès relativement modeste, dans le sens d'une meilleure représentativité. La clause de « vérification démographique » va dans le même sens : sans réforme, on aurait pu prendre des décisions, dans l'Union élargie, avec une majorité de voix représentant à peine 50 % de la population. Désormais, on pourra exiger qu'une mesure recueille l'assentiment des représentants de 62 % de la population. C'est une sécurité pour les « grands » Etats, en premier lieu l'Allemagne, mais en réalité pour tous les Etats les plus peuplés. Les « petits » Etats ont obtenu, en contrepartie, une clause stipulant que toute décision devra être approuvée par une majorité d'Etats membres. Cela permettra, le cas échéant, à une coalition de « petits » Etats représentant moins de 12 % de la population de bloquer une décision. L'hypothèse est bien entendu un peu extrême, mais elle montre que le système n'écrase pas, loin de là, les Etats les moins peuplés. Dans l'ensemble, la légitimité du Conseil sort plutôt renforcée du nouveau traité. Sa représentativité se trouve améliorée, sans que les « petits » Etats puissent se juger marginalisés.

En revanche, si l'on prend le critère de l'efficacité, le bilan est plus incertain. La procédure de décision sera plus lourde qu'auparavant. Les décisions du Conseil devront toujours respecter deux critères : majorité des Etats membres, majorité qualifiée en nombre de voix, auxquels pourra s'ajouter un troisième critère : majorité démographique de 62 % . De plus, la majorité qualifiée sera un peu plus difficile à obtenir puisqu'il faudra près de 74 % des

voix pour l'atteindre, au lieu de 71 % aujourd'hui. Par ailleurs, la procédure de codécision avec le Parlement européen s'appliquera à de nouveaux domaines, devenant pratiquement la procédure de droit commun. Tout laisse donc à penser que le processus de décision sera, dans l'ensemble, plus lent qu'aujourd'hui.

Certes, un autre élément va dans le sens d'un progrès, c'est l'augmentation du nombre des domaines où le Conseil statuera à la majorité qualifiée. L'avancée n'est pas aussi grande qu'on aurait pu l'espérer dans l'absolu, mais beaucoup de progrès avaient déjà été réalisés par les traités précédents, et l'on atteignait un « noyau dur » de matières sensibles pour certains Etats, y compris le nôtre. Le gain n'est donc pas négligeable. Il faut ajouter que dans un certain nombre de cas, il sera possible de passer à la majorité qualifiée sans réviser le traité. C'est le cas, depuis le traité d'Amsterdam, de la plupart des dispositions concernant la libre circulation des personnes, les visas, l'asile et l'immigration. Le traité de Nice a d'ores et déjà décidé d'un passage à la majorité qualifiée pour bon nombre de ces dispositions, mais la possibilité subsistera pour les autres. De plus, cette possibilité est étendue à certains aspects de la politique sociale. Finalement, on peut dire qu'il n'y a qu'un progrès limité dans le sens de l'efficacité. Le Conseil décidera plus souvent à la majorité qualifiée, mais la procédure de décision sera plus lourde.

Il est vrai que l'efficacité repose en grande partie sur un bon **équilibre des institutions**. Depuis quelques années, cet équilibre est en évolution. Le rôle du Conseil européen s'est beaucoup affirmé, de même que celui du Parlement européen ; en revanche, le Conseil des ministres, et surtout la Commission, se sont retrouvés plus en retrait. Qu'en sera-t-il après Nice ?

Il est difficile de savoir si le **Conseil européen**, qui fonctionne sur la base du consensus, pourra pleinement jouer son rôle quand il comptera vingt-sept membres. Le Conseil européen est en effet une institution étrange. Puisque son fonctionnement repose sur le consensus, chaque Etat devrait y compter autant qu'un autre, quelle que soit sa taille ; mais, de fait, il n'en va pas ainsi et chaque Etat y pèse de son véritable poids sur la scène européenne et internationale. L'augmentation du nombre des participants troublera-t-elle ce subtil mécanisme ? Il n'y a pas de raison déterminante de le penser et l'on peut donc estimer que le Conseil européen continuera de jouer un rôle moteur au sein de l'Union.

Pour ce qui est de la **Commission**, les négociateurs du traité ont voulu aller dans le sens d'un rétablissement de son rôle. Mais la solution retenue – en pratique, un commissaire par Etat membre – n'est pas sans risque. Ne peut-on craindre que chaque Etat se sente en quelque sorte représenté par « son » commissaire ? La Commission serait alors, dans le processus de décision, le seul lieu où les Etats seraient représentés de manière égalitaire, ce

qui est d'ordinaire, dans un système fédéral, le rôle traditionnellement dévolu à la deuxième Chambre, et non pas à un organe exécutif.

La contrepartie – et elle est importante – réside dans le pouvoir hiérarchique conféré au président de la Commission, le traité précisant nettement que « *les membres de la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci* », et le président ayant au surplus la possibilité de remanier la distribution des responsabilités au sein de la Commission en cours de mandat. Mais une des caractéristiques souvent soulignées de la Commission tient à son caractère collégial. Cette collégialité sera-t-elle compatible avec un tel renforcement des pouvoirs du président sur les membres de la Commission ? La seule mention, dans le traité, que le Président de la Commission « *décide de son organisation interne afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action* » ne donne-t-elle pas à penser que cette collégialité sera désormais plutôt entendue dans le sens d'une solidarité de la Commission vis-à-vis des autres institutions ? N'y a-t-il pas là l'ébauche d'un changement profond ?

Le **Conseil** risque, quant à lui, d'être affaibli par l'alourdissement du processus de décision. Il lui sera difficile d'entretenir un dialogue équilibré avec le Parlement européen, qui, pour sa part, ne subira pas de nouvelles contraintes.

Finalement, les nouvelles règles devraient permettre au **Parlement européen** de poursuivre sa montée en puissance. C'est pourquoi il me paraît regrettable que le traité de Nice ne contienne aucune disposition pour mieux encadrer les travaux du Parlement européen, je pense aux pouvoirs financiers et à une meilleure distinction entre la législation européenne proprement dite et les textes de caractère technique.

Au total, on peut estimer que, après le traité de Nice, le processus de décision gagnera en légitimité, mais ne sera sans doute guère plus efficace qu'aujourd'hui, et que l'équilibre entre les institutions restera très fragile.

Ce résultat était relativement prévisible, et c'est pourquoi certains avaient beaucoup insisté sur les **coopérations renforcées** pour que les Etats les plus allants puissent constituer une sorte d'avant-garde. Le nouveau régime des coopérations renforcées est certes plus souple qu'auparavant, surtout pour le troisième pilier. Mais il reste tout de même très contraignant. Même avec les yeux de la foi, il est difficile d'y voir une véritable alternative aux lourdeurs de l'Union. C'est seulement dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et dans certains domaines de la PESC que les coopérations renforcées seront véritablement en mesure de jouer sans rencontrer des rigidités très fortes.

Si je voulais risquer une appréciation d'ensemble, je serais tenté de dire que le traité de Nice contient des progrès réels, mais limités par rapport au véritable défi que constitue l'élargissement.

Je crois donc que la première conséquence que nous devons tirer du traité de Nice, c'est la nécessité de faire preuve de beaucoup de vigilance dans la négociation de l'élargissement. L'adhésion doit se faire sur la base de règles précises et raisonnables, car, une fois l'élargissement réalisé, il sera difficile d'effectuer des ajustements.

La deuxième conséquence, c'est que l'Europe aura plus que jamais besoin d'un couple franco-allemand qui fonctionne, et qu'une relance dans cette direction serait certainement bienvenue.

M. Aymeri de Montesquiou :

L'ambition assignée à la Conférence gouvernementale était d'abord d'améliorer l'efficacité des institutions. Or, la capacité de décision sera sans doute plutôt affaiblie. Il y a là, me semble-t-il, un échec.

Je m'interroge sur l'équilibre qui prévaudra dans la grande Europe. Les pays du Nord de l'Europe ont beaucoup poussé à l'élargissement et nous avons nous-mêmes été sensibles à l'argument que, laissés en lisière de l'Union, les pays d'Europe centrale et orientale auraient risqué de passer sous la domination économique et politique de puissances extérieures à l'Europe. Mais, compte tenu de l'influence allemande en Europe centrale, la position de l'Allemagne dans l'Europe élargie sera très forte.

De plus, le renforcement des compétences du Parlement européen va s'accompagner d'une nouvelle répartition des sièges donnant un très grand poids à l'Allemagne. Il y aura là un levier d'influence d'une grande portée. J'ai été député au Parlement européen, et j'ai constaté que, dans cette assemblée, les députés allemands, comme les britanniques et les espagnols, parvenaient à travailler efficacement et à dépasser leurs clivages, ce qui n'était pas le cas des français.

Déjà peu influents, les députés français vont être maintenant moins nombreux, ce qui va réduire encore leur influence. Il est vrai que la population de l'Allemagne justifie une plus forte représentation, mais elle paraît appelée à diminuer d'ici dix ou vingt ans. Le traité prévoit-il un correctif pour le cas où cette hypothèse se réaliserait ?

M. Xavier de Villepin :

J'ai été étonné par la sévérité de la presse allemande vis-à-vis de ce traité, alors que l'on estime généralement que l'Allemagne est au contraire fort bien servie. D'une manière générale, la réaction allemande m'intrigue. A la demande de l'Allemagne, l'acte final de la Conférence prévoit de traiter en

priorité, dans les prochaines années, le problème de la répartition des compétences, apparemment pour protéger celles des Etats et des régions, et, quelques semaines plus tard, le chancelier allemand réclame une Constitution pour l'Europe, cela de plus à un moment où les perspectives d'échéances électorales en France ne prêtent guère à un tel débat. Je discerne mal le but poursuivi.

J'ai aussi certains regrets en considérant le résultat de la CIG. L'écart entre l'Allemagne et la France au Parlement européen me paraît un problème. L'impossibilité de lancer des coopérations renforcées en matière de défense me paraît dommageable. Je me demande encore pourquoi, dans la négociation, nous avons été si opposés au système de la double majorité car nous aurions sans doute pu ainsi éviter ce considérable accroissement relatif des députés européens allemands.

Enfin, je souhaiterais avoir des précisions sur les termes exacts du compromis qui a été entériné à Nice sur la fiscalité de l'épargne. S'il se confirme que son application est subordonnée à un accord avec la Suisse, je crains que nous soyons encore loin du but.

M. Robert Del Picchia :

La Suisse reste toujours aussi réticente ! Et l'approbation d'un accord de ce type par la Suisse supposerait de franchir un véritable parcours d'obstacles institutionnel !

Sur le traité, je regrette que les dispositions concernant Eurojust soient si peu ambitieuses. Par ailleurs, j'ai noté que la nouvelle pondération des votes n'entrerait en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2005. Cela ne signifie-t-il pas qu'il n'y aura pas d'adhésion avant cette date ? Enfin, quel est le calendrier prévu pour la ratification ?

M. Xavier de Villepin :

Je rappelle que si un seul parlement national refuse de ratifier le traité, il ne pourra entrer en vigueur.

M. Hubert Haenel :

Il est vrai que le poids de l'Allemagne dans l'Europe élargie est un problème. Mais ne devons-nous pas accepter de reconnaître ce poids accru pour que le couple franco-allemand puisse être relancé ?

Pour ce qui est du nombre des députés européens, il n'existe, dans le traité, aucun mécanisme correctif en cas de baisse de la population d'un pays ; cela signifie qu'il faudrait une nouvelle négociation et un nouveau traité pour procéder à un réajustement. Mais il faut noter que la diminution du nombre des députés européens français n'interviendra pas dès le prochain renouvellement

du Parlement européen, mais qu'elle sera progressive, en fonction des nouvelles adhésions.

Pourquoi la France s'est-elle opposée au système de la double majorité ? Parce que ce système cumulait pour nous les inconvénients. Dans ce système, il faut une majorité d'Etats et une majorité de la population. Le critère de la majorité d'Etats est très favorable aux « petits » Etats : il permet à une coalition regroupant moins de 12 % de la population de l'Union de bloquer la décision. Le critère de la majorité de la population donne un poids plus grand à l'Allemagne qu'à la France, sans contrepartie. Au contraire, en mettant l'accent sur la pondération des votes, nous avons pu conserver sur ce point l'égalité avec l'Allemagne. Mais la France a dû accepter, dans le traité de Nice, que la repondération des votes se combine avec les critères de la double majorité : il faudra aussi une majorité des Etats membres, et, si un gouvernement le demande, une majorité démographique de 62 %. C'est pourquoi le nouveau système de décision est si compliqué.

Enfin, c'est la Grande-Bretagne qui a refusé que des coopérations renforcées puissent être mises en oeuvre en matière de défense. Je précise toutefois que des coopérations renforcées resteront toujours possibles dans ce domaine, dès lors qu'elles s'effectueront en dehors des traités. C'est ce que nous avons appelé les « coopérations parallèles » lors de nos travaux, en 1999, sur la réforme des institutions de l'Union européenne.

M. Xavier de Villepin :

On a beaucoup dit que la Grande-Bretagne se montrait désormais très « allante » en matière de défense européenne. Mais cette disposition semble s'affaiblir avec le temps, comme le montre le choix d'une alliance avec les Etats-Unis pour les chasseurs de nouvelle génération.

M. Maurice Blin :

La Grande-Bretagne n'a jamais vraiment accepté l'EADS (European Aeronautic Defence and Space Company) (1). A-t-elle d'ailleurs jamais abandonné sa traditionnelle politique du balancier ? Pour préserver les intérêts britanniques, n'a-t-elle pas tendance à jouer tantôt l'Europe contre les Etats-Unis, tantôt le contraire ? Je crois que le Royaume-Uni n'aurait pu accepter les coopérations renforcées en matière de défense que si elle avait eu l'assurance d'être chef de file.

Mais que la Grande-Bretagne participe aux côtés des Etats-Unis aux études sur le JSF 1 (Joint Strike Fighter one) (2) n'est pas encore décisif. La question principale est de savoir si elle construira cet avion avec les Etats-Unis.

(1) La société EADS est issue de la fusion entre Aerospatiale-Matra (France), Construcciones Aeronautic (Espagne) et Daimler-Chrysler-Dasa (Allemagne).

(2) Le JSF 1 est un projet anglo-américain d'avion polyvalent.

Ce serait grave, car, pour la nouvelle génération de chasseurs, il est nécessaire que l'Europe surmonte la division née de la concurrence entre le Rafale et l'Eurofighter. Il est vrai que, pour l'ATF, le Royaume-Uni est parvenu à conserver un pied dedans, et un pied dehors... Sa position est très forte, car dans le domaine de la défense, on ne peut se passer de lui.

M. Robert Del Picchia :

La Grande-Bretagne est le seul pays européen à augmenter son budget de défense.

M. Maurice Blin :

Je crois que nous sommes en train de commettre une grave erreur politique en diminuant notre propre budget de défense.

M. Hubert Haenel :

Je m'associe à ce jugement.

Pour ce qui est d'Eurojust, le traité officialise son existence, mais n'apporte aucune précision supplémentaire. Des orientations claires font toujours défaut et la mise en place effective se fait attendre. Par rapport aux attentes des citoyens, les progrès sont dérisoires.

Le traité de Nice définit la pondération des voix au Conseil, à compter du 1^{er} janvier 2005, pour les quinze Etats membres actuels et pour les nouveaux Etats membres. Si certains candidats adhéraient à l'Union avant cette date, il reviendrait aux traités d'adhésion de prévoir des dispositions transitoires pour la pondération de leurs voix au Conseil jusqu'au 1^{er} janvier 2005.

Enfin, en ce qui concerne le calendrier de ratification, nous savons seulement que la signature du traité est prévue pour le 26 février. Le traité pourra-t-il être ratifié en France avant l'été ? C'est possible puisqu'il ne semble pas y avoir de difficulté constitutionnelle. Mais la question est entre les mains du Gouvernement.

*

A l'issue du débat, la délégation a approuvé le rapport.

LE TRAITÉ DE NICE

Le Conseil européen de Cologne (juin 1999) avait décidé le lancement d'une Conférence intergouvernementale en l'an 2000 afin de réformer les institutions de l'Union européenne dans la perspective de l'élargissement.

Cette conférence intergouvernementale a débouché sur un accord lors du Conseil européen de Nice, le 9 décembre 2000.

Le traité de Nice modifie les règles de composition de la Commission européenne et accroît les pouvoirs de son président. Il élargit le domaine où le Conseil décide à la majorité qualifiée, et modifie le nombre de voix attribué à chaque Etat membre lors des votes. L'organisation de la Cour de justice et les règles de composition du Parlement européen sont également revues. Enfin, le traité de Nice redéfinit le régime des « coopérations renforcées » permettant à certains Etats membres d'avancer plus rapidement dans l'intégration.