

## Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité de Nice par la France (29 mai 2001)

**Légende:** Rapport du 29 mai 2001 fait au nom de la commission des Affaires étrangères par le député Michel Vauzelle, sur le projet de loi autorisant la ratification du traité de Nice par la France.

**Source:** Assemblée nationale (Constitution du 4 octobre 1958, 11<sup>ème</sup> législature), Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi (n°3045), 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-Michel Vauzelle, député, N° 3092, Paris : 01.06.2001. 67 p. <http://www.assemblee-nationale.fr/11/pdf/rapports/r3092.pdf>.

**Copyright:** (c) Assemblée Nationale

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_sur\\_le\\_projet\\_de\\_loi\\_autorisant\\_la\\_ratification\\_du\\_traite\\_de\\_nice\\_par\\_la\\_france\\_29\\_mai\\_2001-fr-5834f40d-2357-4219-9c75-3f3f5e83ef06.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_le_projet_de_loi_autorisant_la_ratification_du_traite_de_nice_par_la_france_29_mai_2001-fr-5834f40d-2357-4219-9c75-3f3f5e83ef06.html)

**Date de dernière mise à jour:** 18/12/2013

Document  
mis en distribution  
le 1er juin 2001

N° 3092

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 mai 2001.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI (n° 3045), *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. MICHEL VAUZELLE,

Député

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Traités et Conventions**

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle, *président* ; M. Gérard Charasse, M. Georges Hage, M. Jean-Bernard Raimond, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, M. Pierre Brana, Mme Monique Collange, *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, Mme Martine Aurillac, M. Édouard Balladur, M. Raymond Barre, M. Henri Bertholet, M. Jean-Louis Bianco, M. André Billardon, M. André Borel, M. Bernard Bosson, M. Bernard Brochand, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Hervé de Charette, M. Yves Dauge, M. Jean-Claude Decagny, M. Patrick Delnatte, M. Jean-Marie Demange, M. Xavier Deniau, M. Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, M. Jean-Paul Dupré, M. Charles Ehrmann, M. Jean-Michel Ferrand, M. Raymond Forni, M. Michel Fromet, M. Georges Frêche, M. Jean-Yves Gateaud, M. Jean Gaubert, M. Valéry Giscard d'Estaing, M. Jacques Godfrain, M. Pierre Goldberg, M. François Guillaume, M. Jean-Jacques Guillet, M. Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, M. Didier Julia, M. Alain Juppé, M. André Labarrère, M. Gilbert Le Bris, M. Alain Le Vern, M. Jean-Claude Lefort, M. Guy Lengagne, M. Pierre Lequiller, M. François Léotard, M. Bernard Madrelle, M. René Mangin, M. Jean-Paul Mariot, M. Gilbert Maurer, M. Jean-Claude Mignon, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, M. Étienne Pinte, M. Marc Reymann, M. François Rochebloine, Mme Yvette Roudy, M. René Rouquet, M. Georges Sarre, M. Henri Sicre, M. Dominique Strauss-Kahn, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, M. Joseph Tyrode, M. Michel Vauzelle.

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b>	5
 <b>I - LA SOLUTION DES TROIS « reliquats d'amsterdam » OUVRE</b>	
<b>LA VOIE à l'élargissement</b>	9
<b>A - L'équilibre entre Etats membres au sein du Conseil préservé pour l'avenir</b>	9
1) La nouvelle pondération des voix au sein du Conseil	10
2) Une procédure plus équitable pour le vote à la majorité	12
<b>B - La Commission européenne accueillera, pour un temps, un représentant de chaque Etat membre</b>	15
1) La Commission destinée à s'élargir progressivement	15
2) Le renforcement de l'autorité du Président	16
<b>C - Un processus de décision plus efficace avec l'extension de la majorité qualifiée</b>	17
1) Les nouveaux domaines où s'appliquera le vote à la majorité qualifiée	17
2) Certains domaines resteront soumis à l'unanimité, faute d'accord	22
 <b>II - Les autres questions liées à l'élargissement</b>	25
<b>A - L'adaptation des autres institutions</b>	25
1) La composition et les pouvoirs du Parlement européen modifiés	25
2) Le Comité économique et social et le Comité des régions	27
<b>B - Une véritable réforme des institutions judiciaires de l'Union</b>	28
<b>C – Les coopérations renforcées : l'attrait de la différenciation, la crainte de « l'Europe à la carte »</b>	29
<b>D - Les autres « consolidations » réalisées par le Traité</b>	32
1) La consécration de la capacité autonome d'intervention européenne	32
2) Une procédure préventive pour le cas de risque de violation des droits fondamentaux par un Etat membre	33
3) La création d'Eurojust, l'unité de lutte contre la criminalité	34
 <b>III - LA RéFIEXion sur l'avenir de l'union</b>	36
1) Les questions soumises à la réflexion	33
2) Quelle méthode pour la nouvelle réflexion ?	35
 <b>CONCLUSION</b>	41
 <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b>	39

**EXAMEN EN COMMISSION**

56

Mesdames, Messieurs,

« L'Europe deviendra t-elle ce qu'elle est en réalité, c'est à dire un petit cap du continent asiatique ? Ou bien deviendra t-elle ce qu'elle paraît : la partie précieuse de l'univers terrestre ? » s'interrogeait, en 1919, Paul Valéry dans « La crise de l'esprit ».

Personne aujourd'hui ne songerait à réduire l'Europe à un petit cap du continent asiatique. Depuis 1957, les réalisations de la Communauté, puis de l'Union, ont été bien supérieures à ce que l'on pouvait espérer. Nul ne met en doute que l'Europe, puissance économique, dispose aussi d'une architecture politique, d'une présence internationale grandissante et d'un projet de société plus que jamais nécessaire dans le monde actuel.

L'Union européenne a aujourd'hui un devoir essentiel - la réunification de l'Europe divisée en deux par les événements de l'histoire. Dès 1989 et la chute du Mur de Berlin, l'Union a aidé les pays d'Europe centrale et orientale à s'orienter vers la voie de la démocratie pluraliste, ainsi qu'à adapter leurs économies à la nouvelle donne mondiale et technologique. En mars 1999, au Conseil européen de Berlin, les Quinze se sont engagés à pouvoir admettre les premiers pays candidats à l'adhésion à partir de 2002. Par là, ils s'engageaient implicitement à adapter leurs institutions avant cette date. L'engagement sera tenu, et c'est bien là le premier mérite du Traité de Nice que Votre Rapporteur a l'honneur de présenter au nom de la Commission.

Le Conseil européen de Nice, réuni du 7 au 11 décembre 2000, a approuvé une stratégie, proposée par la Commission européenne, décrivant les dernières étapes des négociations d'adhésion, stratégie qui avait été auparavant acceptée par les Etats candidats. Elle comporte un échéancier en trois phases se succédant jusqu'à juin 2002 : à cette date, toutes les positions communes de l'Union européenne, sur tous les chapitres de l'acquis communautaire, devront être définies. Cette perspective

volontariste permet d'envisager la conclusion, fin 2002, des négociations avec les pays candidats qui seront prêts. Ce cadre indicatif, encourageant pour les candidats les mieux préparés, sera évidemment flexible lorsque les négociations présentent des blocages difficiles à surmonter.

La perspective de l'élargissement devient donc de plus en plus concrète. Le Traité de Nice a délivré un nouveau message clair sur l'irréversibilité de l'élargissement, en prévoyant expressément la place qui reviendra à chaque nouvel Etat membre au sein de la Commission, en terme de droits de vote au Conseil, de sièges dans les différentes institutions.

La Conférence intergouvernementale a été ouverte le 14 février 2000. Son mandat avait été défini lors du Conseil européen de Cologne, en juin 1999. Il s'agissait de redéfinir la taille et la composition de la Commission européenne, la pondération des voix au Conseil et l'extension éventuelle à de nouveaux domaines du vote à la majorité qualifiée du Conseil. Ces trois grandes questions avaient été laissées en suspens, faute d'accord, lors de la conclusion du Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997. L'ordre du jour a été étendu par la suite aux coopérations renforcées, à la demande de plusieurs Etats membres dont la France.

Les travaux de la Conférence se sont achevés au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement le 11 décembre 2000. Les représentants des Etats membres, et en particulier les membres du Gouvernement français ayant eu la tâche difficile d'assumer la présidence de l'Union pendant le deuxième semestre de la Conférence, ont qualifié ces travaux de particulièrement ardu. Le « Sommet » qui a conduit à l'adoption du nouveau traité aurait été le plus long de toute l'histoire de la Communauté européenne. La signature du traité a eu lieu le 26 février 2001.

La Conférence ne pouvait qu'être difficile : les questions en débat touchaient le partage du pouvoir dans l'Union, le poids de chaque Etat dans le processus de prise de décision et leur influence respective au sein des institutions. En outre, les questions posées aux négociateurs l'étaient sous un angle purement institutionnel, de même que celles qui avaient été d'actualité à Amsterdam.

En replaçant dans un contexte historique les critiques et les déceptions qui ont accompagné l'adoption de ces deux traités, l'on peut se demander si les négociations à caractère purement institutionnel ne sont pas vouées à provoquer une certaine insatisfaction. Au contraire, l'Acte unique européen et le Traité de Maastricht, porteurs d'un projet pour l'Europe, ont été considérés comme un succès. Sans doute la conscience de franchir une étape historique de la construction européenne incite-t-elle mieux les Gouvernements à faire prévaloir l'intérêt de l'Union, dépassant ainsi les intérêts nationaux de court terme.



Le Traité de Nice ne mérite cependant pas toutes les critiques qui ont été formulées à son égard. Votre Rapporteur en présentera les différents aspects positifs, et son regret concernera la composition de la Commission européenne, trop nombreuse : c'est là, en effet, que le dépassement des intérêts nationaux, d'ailleurs légitimes, n'a pas eu lieu.

Mais le traité ouvre, dès 2001, une nouvelle réflexion sur l'avenir de l'Union. Un large débat doit se dérouler dans les Etats membres, se formaliser progressivement et aboutir à une nouvelle Conférence intergouvernementale à convoquer en 2004.

C'est à l'issue de cette nouvelle réflexion que l'Europe, notre « partie précieuse de l'univers terrestre », si elle veut être cet ensemble cohérent qui a maîtrisé les effets négatifs de la mondialisation, devra répondre à différentes questions. Ces questions pourraient être les suivantes : que veut-on faire ensemble ? Quel est le « contrat social » qui lie les Etats membres ? Quelle forme à caractère constitutionnelle ce contrat revêt-il ? Le Premier ministre, Lionel Jospin, a annoncé son intention de soutenir le concept de « fédération d'Etats – nations », apportant une contribution attendue à un débat ouvert depuis quelque mois.

Votre Rapporteur y ajoutera les interrogations qui lui tiennent à cœur : quel est la place que l'on veut réserver à la Nation, et quel doit demeurer le rôle de la souveraineté nationale ? Les citoyens eux-mêmes s'interrogent, avec une certaine inquiétude, sur l'avenir de cet espace de souveraineté nationale dont la légitimité historique, humaine et culturelle est irremplaçable. La réflexion de « l'après Nice » devra répondre à ces interrogations.

## I - LA SOLUTION DES TROIS « reliquats d'amsterdam » OUVRE LA VOIE à l'élargissement

A - L'équilibre entre Etats membres au sein du Conseil préservé pour l'avenir

Le mode de décision au sein du Conseil était devenu, depuis le dernier élargissement de la Communauté, un sujet de préoccupation pour les Etats membres les plus peuplés. En effet, la pondération aujourd'hui en vigueur avait été conçue dans une Europe limitée à un petit noyau d'Etats, où elle devait assurer une sur-représentation des petits et moyens Etats, en pénalisant quelque peu les grands Etats.

Ce phénomène, accepté jusqu'alors, aurait été excessivement aggravé dans une Europe élargie à 27 membres, les nouveaux adhérents étant, à l'exception de la Pologne, des « petits pays » au sens démographique. Ainsi la France, qui détient aujourd'hui 11,5% des voix au Conseil (pour 15,7% de la population), n'aurait plus que 7,5% des droits de vote au terme de l'élargissement, pour une population de 12,2%. A cette considération s'en ajoutait une autre : la nécessité de préserver la légitimité de la décision budgétaire, absente si les quatre grands Etats assurant 75% des recettes du budget communautaire sont en minorité.

Le rééquilibrage recherché repose en fait sur deux éléments : d'une part, une pondération des voix au Conseil qui, même si elle ne reflète pas parfaitement le poids démographique de chaque Etat membre, le prend cependant mieux en compte, d'autre part, une procédure de vote à la majorité revêtue d'une légitimité suffisante pour être acceptée par les petits et les grands Etats membres.

L'accord entre les Quinze dans ce domaine est un des principaux succès du Conseil européen, même s'il en coûte un certain prix aux grands Etats, qui perdent la possibilité de nommer un deuxième commissaire à la Commission, comme le laissait déjà entendre le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam, concernant les institutions dans la perspective de l'élargissement .

L'adaptation des institutions à l'élargissement relève, dans le nouveau traité, de trois dispositions : le protocole sur l'élargissement, la déclaration sur l'élargissement, enfin, la déclaration sur le seuil de la majorité qualifiée et le nombre de voix de la minorité de blocage dans une

Union élargie.

1) La nouvelle pondération des voix au sein du Conseil	Population (en millions d'habitants)	Part de la population dans l'Union élargie	Nombre actuel de voix	Coefficient multiplicateur	Nombre de voix révisé
<p>Le protocole sur l'élargissement modifie, au 1er janvier 2005, la pondération en faveur des cinq plus grands Etats, <b>en élargissant l'éventail des voix qui va de quatre pour le Luxembourg jusqu'à 29 voix pour l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie, et 27 voix pour l'Espagne.</b> La déclaration sur l'élargissement, qui annonce la position commune des Quinze lors des conférences d'adhésion prochaines, prévoit la pondération des voix attribuées aux futurs Etats membres dans une Union à 27.</p>					

Le système  
résultant de ces  
deux textes  
figure dans le  
tableau  
ci-après :

Etat

	Allemagne	82,04	17,05%	102,9	29
	Royaume-Uni	59,25	12,31%	102,9	29
	France	58,97	12,25%	102,9	29
	Italie	57,61	11,97%	102,9	29
	Espagne	39,39	8,19%	83,3375	27
	Pologne	38,67	8,04%	--	27
	Roumanie	22,49	4,67%	--	14
	Pays-Bas	15,76	3,28%	52,6	13
	Grèce	10,53	2,19%	52,4	12
	Rép. tchèque	10,29	2,14%	--	12
	Belgique	10,21	2,12%	52,4	12
	Hongrie	10,09	2,10%	--	12
	Portugal	9,98	2,07%	52,4	12
	Suède	8,85	1,84%	4	2,5
10		<b>Bulgarie</b>	<b>8,23</b>	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%--3TOTAL481,18100 %87345

La négociation dont est issu ce compromis a été ardue.

On rappellera que la France tout d'abord souhaitait maintenir sa parité de vote avec l'Allemagne, parité à caractère historique et politique ; alors que l'Allemagne revendiquait un nombre supérieur de voix pour traduire sa supériorité démographique.

Les groupes homogènes d'Etats, qui sont l'une des caractéristiques issues du traité de Rome, sont maintenus, à l'exception des Pays-Bas qui ont obtenu un « décrochage » démographique et donc 13 voix au lieu des 12 que reçoivent la Grèce, la Belgique, le Portugal et, plus tard, la République tchèque. La Belgique a d'ailleurs longtemps refusé l'abandon de la **parité au profit du voisin néerlandais, qui est pourtant moitié plus peuplé qu'elle.**

**Les futurs Etats membres rejoindront, en fonction de leur poids démographique,** les groupes constitués, hormis la Roumanie qui, avec 22,5 millions d'habitants, disposera de 14 voix et Malte, le plus petit Etat membre de l'Union, qui aura 3 voix, soit une de moins que le groupe des petits Etats dans lequel figure, par exemple, le Luxembourg.

Si l'on considère l'exemple français, l'on constate que la France détiendra 8,4% des droits de vote (pour 12,2% **de la population**) **au lieu de 7,5% si l'on avait maintenu le système actuel.**

Comme on l'a dit, **la nouvelle pondération établie par le protocole pour quinze Etats membres doit entrer en vigueur au début 2005.** Néanmoins, il est possible que ce soit le système prévu par la déclaration sur l'élargissement qui vienne à s'appliquer directement, si, comme cela est attendu, un premier groupe de pays rejoint l'Union en 2004, par exemple.

Votre Rapporteur soulignera ici qu'il est tout à fait regrettable que, pour obtenir de la Belgique un accord sur le compromis final, les représentants des quatorze Etats membres aient concédé l'engagement de tenir les Conseils européens à Bruxelles à partir de 2002.

La déclaration n°22 adoptée par la Conférence prévoit en effet que « à partir de 2002, une réunion du Conseil européen par présidence se tiendra à Bruxelles. **Lorsque l'Union comptera dix-huit membres, toutes les réunions du Conseil européen auront lieu à Bruxelles** ».

**Cette déclaration autorise, certes, dans la première période, la tenue de conseils européens extraordinaires dans** le pays de la présidence, mais cette formulation étrange suppose la tenue, de façon institutionnelle, de deux « sommets » par semestre, ce qui n'est ni obligatoire ni toujours nécessaire. Dans la deuxième période envisagée, la déclaration retire à l'Etat assumant la présidence la possibilité d'inviter le

Conseil européen à se réunir sur son propre territoire, privant ainsi les citoyens d'un moment fort sur le plan symbolique et important par son caractère pédagogique, ce qui sera **particulièrement regrettable** pour les nouveaux membres.

Il serait donc très souhaitable que cette déclaration soit revue dès que possible, sans même attendre la conférence intergouvernementale de 2004. De plus, la notion de démocratie de proximité actuellement fort prisée a aussi vocation à s'épanouir dans le cadre européen.

## 2) Une procédure plus équitable pour le vote à la majorité

Le système de prise de décision sera également modifié au 1er janvier 2005.

Dans l'Union à quinze, le protocole établit que les délibérations seront acquises si elles ont recueilli 169 voix sur un total de 237, ce qui représente un seuil de 71, 30 % des voix, légèrement supérieur au seuil actuel de 71,26 %.

L'obtention de ce seuil signifie implicitement l'appui d'une majorité d'Etats (huit, de même que dans le système actuel) et, en pratique, au moins 60 % de la population de l'Union. Aussi la deuxième clause ajoutée par le protocole – l'exigence de l'approbation par une majorité d'Etats membres – apparaît t-elle donc superfétatoire dans l'attente de l'élargissement.

Mais le protocole ajoute un élément nouveau : la clause de vérification démographique. Cette clause, non automatique, permettra à un Etat membre de demander que l'on vérifie si un vote déterminé représente 62% de la population de l'Union. Il convient de préciser que cette clause, demandée par l'Allemagne, lui permet de bloquer éventuellement une décision (avec deux autres pays, un grand et un pays de taille moyenne) et constitue une compensation pour avoir accepté le maintien de la parité des voix avec la France, l'Italie et le Royaume-Uni au sein du Conseil, en dépit de sa démographie supérieure de quelque 20 millions d'habitants.

**Dans le nouveau système, le blocage de la prise de décision sera un peu plus difficile : huit Etats représentant 13,8 % de la population pourront empêcher l'adoption d'une décision ; actuellement la minorité de blocage représente sept Etats et 12,3% de la population. Ce sont toujours trois Etats qui pourront bloquer une décision, mais du fait de la repondération, ce pourra être deux grands Etats et un Etat moyen.**

Dans ce premier cas de figure, le nouveau système ne diffère pas

beaucoup de l'actuel, les principales différences se situant dans la repondération favorable aux cinq plus grands Etats et dans la manifestation plus explicite de la double légitimité de l'Union, en cela que les décisions reposeront sur la majorité des Etats et une majorité significative de la population.

Pendant le processus d'élargissement, l'adaptation du système de vote est organisée par les deux **déclarations précitées. Elles fixent les votes pondérés** qui seront attribués à chaque nouvel Etat membre, ainsi que l'éventail au sein duquel évoluera le seuil de la majorité qualifiée. Ce seuil pourra varier, au fil des élargissements, de 71,26% à 73,4% des voix. Par ailleurs, les deux mécanismes prévus par le protocole sur l'élargissement – nombre minimum d'Etats et clause de vérification démographique – s'appliqueront, jouant le rôle de clauses de sauvegarde.

Dans l'Union à vingt-sept Etats membres, les délibérations seront acquises si elles ont recueilli 255 voix sur 345, ce qui correspond à un seuil de 73,9 % des voix.

La majorité qualifiée serait alors constituée de treize Etats seulement, d'où la pertinence de la clause relative à la majorité des Etats. De même, 255 voix représentent, au minimum, 58,39 % de la population : on comprend donc aussi l'utilité de la clause démographique qui renforce la légitimité de la décision, ce qui paraît de bonne philosophie dans un ensemble géographiquement et culturellement aussi vaste que la future Union européenne.

La minorité de blocage sera alors constituée de 14 Etats et de 11,62 % de la population. La critique portée à l'encontre du nouveau système par le Parlement européen est fondée : il sera un peu plus facile, alors, de bloquer une décision, car ce blocage nécessitera moins de voix au conseil et un pourcentage diminué de la population.

**En revanche, la légère augmentation du seuil de la majorité qualifiée par rapport au seuil actuel (73,9 contre 71,2%) ne paraît pas réellement significative et ne devrait pas nuire au processus de décision .**

En conséquence, Votre Rapporteur soulignera que la nouvelle procédure allie l'ancien système de décision à l'affirmation explicite du principe de double majorité, qui avait été proposée par la Commission européenne dans son avis sur l'adaptation des institutions à l'élargissement de janvier 2000 et recommandée, sous une forme plus simple, par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne .

Le nouveau système de vote semble a priori plus complexe. Il

est parfois qualifié de « système à trois clés ». Cela paraît quelque peu exagéré étant donné qu'il n'y aura en réalité qu'un seul vote dont le résultat sera vérifié au regard du critère de la majorité des Etats. L'inconnue réside dans l'utilisation que feront les grands Etats de la clause facultative de vérification démographique.

Il est vrai que l'Allemagne aura plus de facilité qu'un autre pays à invoquer cette clause. Mais elle ne jouera pas à **son seul avantage. Dans l'hypothèse d'une Union de 20 à 25 Etats membres, la France pourra demander la vérification démographique avec deux autres grands pays, sans l'appui de l'Allemagne. Mais, en pratique, l'on constate que la France et l'Allemagne** partagent souvent des vues communes, aussi peut-on penser que ces deux pays feront jouer la clause ensemble, avec l'appui d'un troisième pays.

L'avenir montrera les éventuels inconvénients du système. Dans l'immédiat, il présente l'avantage de conférer à la prise de décision communautaire une plus grande légitimité en prenant mieux en compte la démographie de chaque Etat, tout en gardant une sur-représentation relative des Etats membres moins peuplés. Il a pu susciter l'adhésion des petits Etats – qui souhaitent voir le principe de double majorité s'imposer – et des grands Etats, satisfaits par la repondération des voix.

B - La Commission européenne accueillera, pour un temps, un représentant de chaque Etat membre

Le sujet de la composition de la Commission constitue le seul point réellement préoccupant du Traité de Nice.

La position du Gouvernement français, largement soutenue par le Parlement, prônait la diminution du nombre des commissaires, ou, au moins, sa limitation à vingt. Cette stabilisation du collège devait s'accompagner du renforcement de l'autorité de son président, afin de renforcer tant la collégialité que l'efficacité de l'exécutif communautaire. De cette vision fidèle aux principes fondateurs de la Communauté, vigoureusement défendue par la Présidence française, seule la deuxième partie a été acceptée, la première ayant été encore plus vigoureusement rejetée par une majorité d'Etats membres (comportant surtout les petits Etats membres).

1) La Commission destinée à s'élargir progressivement

La solution d'une Commission composée d'un national de



chaque Etat membre a donc prévalu, afin de préserver dans tous les Etats la visibilité de l'Union – la personnalité et l'action du commissaire national est très connue dans de nombreux pays – et sa légitimité vis-à-vis des citoyens.

Le protocole sur l'élargissement modifie l'article 213 du traité instituant la Communauté européenne (CE) en deux étapes.

A partir du 1er janvier 2005, la Commission sera composée d'un national de chaque Etat membre. Lorsque l'Union comptera vingt-sept membres, le Conseil devra fixer à l'unanimité le nombre des membres de la Commission, nombre que le protocole limite à vingt-six, mais il peut être inférieur.

Le Conseil devra aussi définir les modalités de la rotation. Des principes sont cependant fixés dès aujourd'hui : aucun Etat ne doit être absent du collège plus d'un mandat de suite, chacun des collèges **successifs doit refléter la diversité démographique et géographique de l'Union**. Enfin, tout nouvel adhérent a le droit de nommer un commissaire au moment de son adhésion.

La future composition de la Commission satisfait évidemment les représentants des pays candidats à l'adhésion, qui pourront nommer eux aussi un commissaire dans un premier temps. Cependant, le soulagement **qui accompagne la solution d'une question longuement débattue ne doit pas faire oublier que la composition** de la Commission dans la première phase sera très déséquilibrée : que penser de l'équilibre démographique et géographique d'un collège comptant trois commissaires baltes et un seul allemand ? En outre, l'esprit communautaire, déjà altéré, selon Jacques Delors, lorsque la Commission est passé de douze à quinze membres, est ici totalement perdu de vue.

Il est donc important que cet aspect des institutions soit pris en compte dans les réflexions de « l'après Nice », en le liant éventuellement à d'autres évolutions possibles qui rendraient moins inacceptable pour les Etats membres la perte temporaire de leur commissaire .

## 2) Le renforcement de l'autorité du Président

Les autres modifications apportées par le traité à la présidence de la Commission sont très positives.

La désignation du Président s'effectuera dorénavant par le Conseil , réuni au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement, à la majorité qualifiée. L'avantage est que l'un ou l'autre Etat membre ne pourra plus

récuser, au moyen d'un véritable droit de veto, une candidature appréciée par de nombreux Etats, comme cela fut le cas dans le passé, avec le risque de nommer une personnalité moins forte, réunissant le consensus comme « le plus petit dénominateur commun ».

De même, après l'approbation par le Parlement européen de la nomination du Président, le Conseil statuera à la majorité qualifiée pour désigner, en accord avec le Président, les autres membres de la Commission.

*Le traité renforce, après le traité d'Amsterdam, l'autorité du Président. Le Président nomme les vice-présidents et en définit le nombre, il peut modifier la distribution des portefeuilles en cours de mandat, il décide de l'organisation interne de la Commission, enfin, il peut demander à un commissaire de démissionner, après avoir obtenu l'appui du collègue statuant à la majorité simple. Jusqu'à présent, l'attribution des portefeuilles était négociée entre les Gouvernements et le Président de la Commission.*

Ce renforcement institutionnel de l'autorité du Président, qui va entrer en application sans délai est évidemment d'autant plus indispensable que le collègue est appelé à s'élargir. Il est cependant à craindre qu'il ne suffise pas, rien n'empêchera en effet le Président d'être mis en minorité par les autres commissaires, car il lui sera encore plus difficile qu'aujourd'hui d'imposer une cohésion et une stratégie dans un cercle aussi nombreux.

Le risque est donc réel, comme l'a souligné la Délégation pour l'Union européenne, de voir une « nationalisation » de la Commission, contraire à la lettre et à l'esprit des institutions. La Commission se transformerait alors en assemblée délibérante représentant les Etats et dédoublant le Conseil. D'où la nécessité d'aborder à nouveau ces questions prochainement.

C - Un processus de décision plus efficace avec l'extension de la majorité qualifiée

Certains commentateurs du nouveau traité soulignent que les intérêts nationaux ont été prépondérants lors de la négociation sur les domaines qui seront soumis au vote à la majorité qualifiée. Il est vrai que ce sujet est celui qui semble avoir exigé les plus longues négociations pendant la Conférence, et que certains Etats membres ont repoussé sans concessions le passage à la majorité dans tel ou tel domaine, comme le fait apparaître clairement la liste des domaines qui resteront soumis à l'unanimité. Cependant, le nombre de dispositions qui passent intégralement ou partiellement dans le champ de la majorité qualifiée – 29 – bien qu'inférieur aux objectifs de la Présidence française, est important, et permettra de

rendre plus efficace le fonctionnement des institutions, et, dans plusieurs domaines, de sortir d'un certain immobilisme.

1) Les nouveaux domaines où s'appliquera le vote à la majorité qualifiée

On soulignera d'abord que huit des nouveaux articles soumis à la majorité qualifiée concernent des nominations, parmi lesquelles la nomination du Président et des membres de la Commission ; la conséquence de cette évolution est donc très positive en terme de bon fonctionnement des "rouages" institutionnels.

Dans les domaines les plus importants, les dispositions du nouveau traité, bien que très positives, apparaissent complexes : cette complexité vient du fait que les négociations ont été, dès le début, menées "au cas par cas" ce qui a vite conduit à négocier paragraphe par paragraphe au sein d'un article. En outre, après des élargissements successifs du champ de la majorité qualifiée réalisés par l'Acte unique, par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, l'on restait face à des domaines sensibles pour l'un ou l'autre Etat membre.

Le **tableau figurant** ci-après présente les domaines qui, de façon totale ou partielle, feront l'objet d'une décision à la majorité qualifiée.

<p>Les politiques et actions du domaine communautaire relèveront presque toutes de la majorité qualifiée, sauf quelques uns ayant fait <b>l'objet d'un blocage de la part</b> d'un ou plusieurs Etats membres, et qui seront mentionnés plus loin.</p> <p>Ainsi, les décisions pourront, par exemple, être prises plus facilement dans le domaine de la politique sociale, pour les actions concernant les conditions de travail, l'amélioration du milieu de travail, l'information et la consultation des travailleurs, la lutte contre l'exclusion sociale et l'intégration des personnes exclues du marché du travail.</p> <p>Pour la justice et les affaires intérieures, la Présidence</p>	<p>Passage à la Majorité qualifiée (MQ)</p>	<p>Observations</p>

Dans le domaine de la politique régionale et de cohésion, le compromis auquel est parvenue la Présidence est assez étrange : le passage à la majorité qualifiée a été repoussé, par une exigence de l'Espagne, à 2007 et surtout, il n'aura lieu qu'après l'adoption des perspectives financières pour la période 2007-2013. L'Espagne s'assure ainsi un droit de veto sur l'élaboration des prochains programmes d'aide au développement régional, alors que cette période verra les fonds communautaires se réorienter en bonne part vers les régions défavorisées des nouveaux adhérents à l'Union.

Extensions du vote à la majorité qualifiée  
prévues par le traité de Nice  
Annexe-1

Dispositions des traités actuellement à  
l'unanimité  
(Traité sur l'Union européenne (TUE) ou  
Traité instituant la Communauté  
européenne (TCE))

<p>Accords dans les domaines de la PESC et du 3ème pilier</p> <p><b>- art 24 du TUE :</b>  <b>CARSPECIAUX 183</b> \f "Symbol" \s 9 accords mettant en œuvre une action commune ou une position commune</p> <p><b>CARSPECIAUX 183</b> \f "Symbol" \s 9 accords mettant en œuvre une décision (JA)Partiel</p>	<p>Il s'agit de permettre la conclusion d'accords avec des Etats tiers ou des organisations internationales lorsque ces accords mettent en œuvre une action commune ou une position commune (PESC) ainsi qu'une décision du Conseil (JA non communautarisé)</p>	
<p>Politique commerciale commune</p> <p><b>- art 133, paragraphe 5 du TCE :</b> possibilité d'extension de la politique commerciale commune aux services et à la propriété intellectuelle sur décision unanime du ConseilPartielLa politique commerciale commune est étendue aux services et à la propriété intellectuelle mais :</p> <p><b>CARSPECIAUX 183</b> \f "Symbol" \s 9 l'unanimité prévaudra lorsque l'accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est maintenue au plan interne ou des dispositions de nature horizontale ;</p> <p><b>CARSPECIAUX 183</b> \f "Symbol" \s 9 sont exclus du champ de la politique commerciale commune et demeurent « de la compétence partagée » de la Communauté et des Etats membres les services culturels et audiovisuels, les services d'éducation, les services sociaux et de santé humaineUEM</p> <p><b>- art 100 du TCE :</b> assistance financière à un Etat membre dans certaines conditions</p> <p><b>- art 111, paragraphe 4 du TCE :</b> représentation extérieure de la Communauté</p> <p><b>- art 123, paragraphe 4 du TCE :</b> mesures pour l'introduction de l'euro Total</p>	<p><b>- Article qui permet à la Communauté d'aider financièrement un Etat membre rencontrant de graves difficultés ponctuelles (rupture d'approvisionnement, catastrophe naturelle, événements exceptionnels)</b></p> <p><b>- Représentation internationale de la Communauté pour les questions relatives à l'UEM</b></p> <p><b>- Mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'euro</b></p>	

<p>Actions extérieures de la Communauté</p> <p>– Art 181 bis du TCE : actions de coopération économique, financière, et technique avec les pays tiers</p> <p>Article nouveau Cet article a été ajouté dans le TCE pour permettre à la Communauté de mener des actions de coopération avec les Etats membres à la MQ. Ces actions sont complémentaires de celles des Etats membres ; l'aide à la balance des paiements demeure à l'unanimité</p>	<p>Citoyenneté et lutte contre les discriminations</p> <p>– Art 13 du TCE : lutte contre les discriminations</p> <p>– <b>Art 18 du TCE : citoyenneté de l'Union – droit des citoyens de l'Union européenne de circuler et de séjourner librement</b></p>	<p>Partiel</p> <p>Limité</p>
<p>– Le passage à la MQ ne concerne que les mesures prises en appui de celles des Etats membres, à l'exception de toute harmonisation</p> <p>– Cet article présente un caractère subsidiaire : la portée du passage à la MQ est limitée par l'ajout d'un 3ème paragraphe qui exclut de son champ les passeports, les cartes d'identité, etc</p>		<p>JAI communautarisé</p> <p>– Art 67 du TCE</p>
<p>Voir tableau spécifique</p>	<p>Dispositions sociales</p> <p>– Art 137 du TCE : actions de la Communauté dans le domaine social. Sont à l'unanimité :</p> <p>CARSPECI AUX 183 \f "Symbol" \s 9 la sécurité sociale et la protection des travailleurs</p> <p>CARSPECI AUX 183 \f "Symbol" \s 9 la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail</p>	<p>Différé</p>

pays tiers  
en séjour  
régulier

<p>L'article 137 a été réécrit pour être plus lisible et couvre désormais la lutte contre l'exclusion sociale. Le champ de la MQ n'a pas été étendu puisque le passage à la MQ des dispositions relevant actuellement de l'unanimité nécessitera une décision à l'unanimité du Conseil (sauf pour ce qui concerne la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs <b>qui restent, en tout état de cause</b>, à l'unanimité). Industrie</p> <p>– Art 157 du TCE : mesures spécifiques d'appui aux Etats membres pour la réalisation des objectifs du TCE dans l'industrie</p> <p>Total (avec codécision)</p> <p>Il s'agit des mesures spécifiques de la Communauté pour appuyer les actions menées par les Etats membres en vue de réaliser les objectifs du TCE dans l'industrie. Ces mesures ne pourront avoir un caractère fiscal, ni toucher aux droits des salariés Cohésion économique et sociale</p> <p>– <b>Art 159 du TCE</b> : actions spécifiques hors fonds structurels</p> <p>– Art 161 du TCE : fonds structurels</p>	<p>Total (avec codécision)</p> <p>Différé</p>	<p>– Cet article concerne les actions spécifiques, hors fonds structurels (le passage à la MQ s'accompagne de la codécision)</p> <p>– Le passage à la MQ interviendra en 2007 si les perspectives financières 2007-2013 <b>ont été approuvées et sinon dès</b> leur adaptation. Pas de codécision mais avis conforme du Parlement européen</p>
<p>Environnement</p> <p>– Art 175, paragraphe 2 du TCE : dispositions de nature fiscale, mesures concernant les choix énergétiques d'un Etat membre, l'aménagement du territoire, l'affectation des sols ou la gestion des ressources hydrauliques Limité L'article a été réécrit dans un souci de simplification. Les cas d'unanimité ont été, pour l'essentiel, maintenus Dispositions institutionnelles</p> <p>– Art 190, paragraphe 5 du TCE : approbation du statut des parlementaires européens</p> <p><b>Art 191 du TCE : statut des partis politiques au niveau européen</b></p> <p>– <b>Art 223 du TCE</b> : approbation du règlement de procédure de la Cour de Justice et du TPI</p> <p>– Art 248 du TCE : approbation du règlement intérieur de la Cour des Comptes</p> <p>– Art 279 du TCE : règlement financier (et règles relatives au contrôle de la</p>	<p>– Le Conseil approuve à <b>la MQ le statut</b> élaboré par le Parlement européen, sauf ce qui est relatif au régime fiscal des parlementaires ou ex-parlementaires</p> <p>– Fixation du statut des partis politiques au niveau européen, y compris les règles de financement (codécision)</p> <p>– Le règlement est établi par la Cour et approuvé</p>	

<p>Nominations</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Art 214 du TCE : nomination du président et des membres de la Commission</li>   <li>– Art 215 du TCE : remplacement d'un commissaire en cours de mandat</li>   <li>– Art 207 du TCE : nomination du secrétaire général du Conseil et du SG adjoint</li>   <li>– Art 18 du TUE : nomination d'un représentant spécial</li>   <li>– Art 247 du TCE : nomination des membres de la Cour des Comptes</li>   <li>– Art 257 du TCE : nomination des membres du Comité économique et social</li>   <li>– Art 263 du TCE : nomination des membres du Comité des régions</li> </ul> <p>Total</p>
Total
Total
Total
Total
Total

Total

– Le Conseil se prononce à la MQ aux 3 étapes de la procédure (désignation du président, adoption de la liste des membres de la Commission d'un commun accord avec le président, nomination du collègue après l'approbation donnée par le Parlement européen)

– Le Conseil se prononce à la MQ quelle que soit la raison de la vacance, y compris pour le président



– La MQ a une portée limitée puisque la Cour comporte un national de chaque Etat membre

– **La MQ a une portée limitée puisque le CES comporte un nombre de membres supérieur à celui des Etats membres**

– La MQ a une portée limitée puisque le CPR comporte un nombre de membres supérieur à celui des Etats membres

*Source : rapport d'information ( n°2905) du 31 janvier 2001 sur le bilan de la présidence française présenté par M. Alain Barreau, au nom de la Délégation pour l'Union européenne*

Le nouveau traité fait enfin évoluer le domaine de la politique commerciale. La compétence communautaire exclusive est étendue au commerce des services, ce qui correspond à une demande forte de notre pays, dans la mesure où des secteurs importants de notre économie, où la France est très présente sur le plan international, en tireront bénéfice. Mais cette extension a épargné les services culturels, audiovisuels, de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle, ce qui correspond aussi à nos préoccupations. Le nouvel article 133, paragraphe 6, spécifie clairement que ces derniers domaines relèvent d'une compétence partagée entre la Communauté et les Etats membres, ce qui implique l'unanimité pour les décisions. C'est la France qui est, cette fois, à l'origine de cette précision, dans l'objectif d'exclure toute extension de la compétence de la Communauté à ces matières.

Les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle pourront faire l'objet de décisions à la majorité qualifiée, mais non les autres aspects de la propriété intellectuelle. Le secteur des services de transport est également exclu de cette évolution.

Enfin, dans les domaines passés à la majorité qualifiée, des limites ont été posées, ce qui a pour effet de préserver l'unanimité lorsque

- elle est requise en droit interne : ce peut être le cas, par exemple, pour un accord intervenant dans le domaine de l'éducation ;
- ces domaines sont partiellement soumis à l'unanimité au plan interne : ainsi dans le domaine social ou de l'environnement ;
- la Communauté n'a pas encore exercé ses compétences : cette disposition est un peu théorique, elle intervient en réalité comme précaution ;
- il s'agit d'accords dont le contenu excède les compétences de la Communauté : cela pourrait être un accord intervenant dans le domaine de

la culture ou de l'éducation, qui demeurent de la compétence exclusive des Etats.

Cette rédaction, certes complexe, a permis de prendre en compte les préoccupations françaises, d'ailleurs partagées par d'autres pays, à savoir faciliter la conclusion d'accords multilatéraux **dans de nouveaux domaines** essentiels de l'économie mondiale, mais garder un contrôle sur les négociations et les accords commerciaux touchant des secteurs sensibles qui ne doivent pas être considérés comme marchands, et surtout ceux de la diversité culturelle.

## 2) Certains domaines resteront soumis à l'unanimité, faute d'accord

Plusieurs Etats membres ont obtenu le maintien du vote à l'unanimité pour des domaines jugés par eux essentiels.

Ainsi, dans le domaine social, le Royaume-Uni a obtenu le maintien de l'unanimité pour les domaines suivants : 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 et des employeurs, enfin, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers séjournant régulièrement sur le territoire des Etats membres. Le nouveau traité prévoit cependant une "passerelle" qui permettra, si le Conseil en décide à l'unanimité, de faire passer à la majorité qualifiée les trois derniers domaines ci-dessus. En cas d'évolution de la position britannique, la révision du traité ne serait donc pas nécessaire pour aller plus avant.

En conséquence, tant **la sécurité sociale que la protection sociale** des travailleurs restent des domaines exigeant l'unanimité au Conseil. On notera que le traité de Nice donne une base juridique au Comité de protection sociale décidé par le Conseil européen de Lisbonne (article **144 modifié**) : les compétences communautaires en ce domaine n'ont pas pour objectif une harmonisation des législations, mais une coopération comportant, par exemple, l'échange de bonnes pratiques.

Le secteur de la culture et l'accès aux professions demeureront soumis à l'unanimité à la demande de l'Allemagne, ainsi que les questions d'environnement et d'aménagement du territoire (article 175, paragraphe 2, du traité), à la demande de l'Autriche.

Le domaine de la fiscalité a fait l'objet de longues négociations. Plusieurs propositions avaient été faites, ainsi par la France et l'Allemagne, prévoyant le	Population	Population (%)	Nombre actuel de sièges	Nombre de sièges dans l'Union à 27	Population par siège

domaines relevant  
du vote à la  
majorité qualifiée  
soit accompagnée  
d'une extension  
correspondante de  
la procédure de  
codécision, ce qui  
n'a pas été accepté  
par les Etats  
membres.

La codécision  
progresses  
cependant : cette  
procédure sera  
applicable pour  
sept dispositions  
qui passent de  
l'unanimité à la  
majorité qualifiée.  
Ce sont les articles  
13, 62, 63, 65,  
157, 159 et 191 du  
Traité CE. Cette  
énumération  
correspond à la  
plupart des  
mesures de nature  
législative passées  
dans le champ de  
la majorité  
qualifiée. En  
revanche, certaines  
mesures resteront  
dans le champ de  
la consultation ou  
de la coopération,  
ce sont celles qui  
relevaient déjà de  
la majorité  
qualifiée : la  
politique agricole  
et la politique  
commerciale, par  
exemple.

II - Les autres questions liées à l'élargissement

A - L'adaptation des autres institutions

1) La **composition et les pouvoirs du Parlement européen modifiés**

**Les difficultés de la négociation et le lien fait entre cette question et celle de la pondération des voix au Conseil ont eu pour conséquence que le plafond de 700 députés prévu par le Traité d'Amsterdam a été dépassé dans le système finalement retenu : le Parlement sera composé, à l'issue du processus d'élargissement, de 732 membres au maximum, selon le tableau à caractère prévisionnel suivant :**

Etats membres

	Allemagne	82,0417,05	99	99	828.686
	Royaume-Uni	59,2512,31	87	72	822.916
	France	58,9712,25	87	72	819.027
	Italie	57,6111,97	87	72	800.138
	Espagne	39,398,19	64	50	787.800
	Pologne	38,678,04	-	50	773.400
	Roumanie	22,494,67	-	33	681.515
	Pays-Bas	15,763,28	31	25	630.400
	Grèce	10,532,19	25	22	478.636
	Rép. tchèque	10,292,14	-	20	514.500
	Belgique	10,212,12	25	22	464.090
	Hongrie	10,092,1	25	20	504.500
	Portugal	9,982,07	25	22	453.636
	Suède	8,851,84	22	18	491.666
	Bulgarie	8,231,71	-	17	484.117
	<b>Autriche</b>	<b>8,081,68</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>475.294</b>
	Slovaquie	5,39	1,12		13
414.615		Danemark	5,31	1,1	16
13	408.461	Finlande	5,16	1,07	16
13	396.923	Irlande	3,74	0,78	15
12	311.666	Lituanie	3,70	0,77	-
12	308.333	Lettonie	2,44	0,51	-
8	305.000	Slovénie	1,98	0,41	-
7	282.857	Estonie	1,45	0,3	-
6	241.666	Chypre	0,75	0,16	-
6	125.000	Luxembourg			

0,430,096

671.666Malte0,380,08-576.000TOTAL481,18100626732657.349

## a) Le Parlement préparé à son élargissement

Tout d'abord, le protocole sur l'élargissement prévoit que le nombre de représentants élus dans chaque Etat membre pourra changer àès le 1er janvier 2004, la réforme produisant son effet pour la législature 2004-2009. Le nouvel équilibre auquel la Conférence est parvenue modèle, pour les grands Etats, le nombre de sièges sur le poids démographique de chacun. La sur-représentation des petits Etats est toujours assez marquée.

Durant le processus d'élargissement, le nombre des membres du Parlement et le nombre de sièges par Etat seront calculés en fonction des adhésions intervenues avant le 1er janvier 2004. Chaque Etat aura, outre le nombre de députés prévus par le tableau ci-dessus, des députés

supplémentaires en proportion égale, de sorte que leur nombre total soit le plus proche possible de 732 (sans dépasser cependant, pour chaque pays, le nombre actuel).

<p>La même règle s'appliquant aux pays adhérant en cours de législature, le nombre maximum de 732 députés pourra être dépassé provisoirement jusqu'à la fin de cette législature. Ce dépassement pourra être important si toutes les adhésions s'effectuaient entre 2004 et 2009, ce qui imposera de trouver des réponses pratiques aux problèmes qui se poseront. Le tableau ci-dessus aura donc un caractère indicatif jusqu'à l'issue du processus d'élargissement.</p> <p>Votre Rapporteur souligne que la difficulté des arbitrages a conduit à une certaine inégalité, à terme, entre des Etats pareillement peuplés : la Grèce, la Belgique, le Portugal seront, avec 22 représentants, privilégiés par rapport à la République tchèque et à la Hongrie, par exemple. Des ajustements pourront avoir lieu lors des conférences d'adhésion, étant donné que la déclaration sur l'élargissement qui fixe cette répartition a « purement valeur d'engagement politique », comme le notent les rapporteurs du Parlement européen dans leur analyse du nouveau traité .</p> <p>b) Ses compétences sont accrues</p> <p><b>Tout d'abord, même si le Parlement n'a pas obtenu que la procédure de codécision devienne la procédure de droit commun pour tous les domaines législatifs relevant de la majorité au Conseil, cette procédure a cependant été élargie à de nouveaux domaines : la politique</b></p>	Sièges
--	--------

**industrielle** ( article 157), la coopération judiciaire civile (article 65), les mesures relatives à l'asile et aux réfugiés (article 63), la lutte contre les discriminations (article 13).

En fait, la codécision devient la règle dans presque **tous les domaines du pilier communautaire, la politique agricole et la politique commerciale** exceptées.

Surtout, le Parlement a réussi à faire aboutir une demande ancienne visant à obtenir la capacité de former des recours en annulation contre des actes des institutions sans être tenu de démontrer un intérêt particulier, sur la base de l'article 230 du traité. Le Parlement sera donc pour ce recours à égalité avec le Conseil, la Commission et les Etats membres.

Le traité de Nice devrait enfin permettre un meilleur ancrage des partis politiques au niveau européen. L'article 191 du traité a été complété par une disposition qui permettra l'adoption, en codécision, d'un statut des partis politiques et, en particulier, de règles relatives à leur financement.

## 2) Le Comité économique et social et le Comité des régions

La Conférence n'a pas modifié le nombre de membres attribué à chaque Etat membre dans les deux comités, du fait de la difficulté de remanier la composition du Comité des régions, élaborée en fonction

de données constitutionnelles pour les Etats à structure fédérale ou fortement régionalisée. De ce fait, le nombre de membres des deux comités est appelé à augmenter progressivement jusqu'à un **plafond fixé à 350 membres**.

#### Etats membres

	Allemagne24
	Royaume-Uni24
	France24
	Italie24
	Espagne21
	Pologne21
	Roumanie15
	Pays-Bas12
	Grèce12
	République tchèque12
	Belgique12
	Hongrie12
	Portugal12
	Suède12
	Bulgarie12
	Autriche12
	Slovaquie9
	Danemark9
	Finlande9
	Irlande9
	Lituanie9

Lettonie7Slovénie7Estonie7

Chypre6Luxembourg6Malte5TOTAL344

La qualification des membres du Comité économique et social a été modifiée : ceux-ci doivent être "les représentants des différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée". La catégorie des consommateurs est ajoutée aux catégories représentées au sein de la société.

Pour ce qui concerne le Comité des régions, une nouvelle condition a été ajoutée : les membres devront désormais détenir un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, ou être politiquement responsable devant une assemblée élue. Tout membre qui aurait perdu son mandat électoral devra être remplacé.



Le Conseil adoptera dorénavant la liste des membres des deux comités à la majorité qualifiée, toujours conformément aux propositions émises par chaque Etat membre.

## B - Une véritable réforme des institutions judiciaires de l'Union

Une réflexion sur l'évolution du système juridictionnel européen était en cours depuis plusieurs années, et la réforme apparaissait d'autant plus nécessaire que la Cour est déjà victime d'un engorgement sous le nombre des recours, phénomène dont on prévoit l'aggravation à l'avenir. Le système juridictionnel ne figurait pas au nombre des domaines devant faire l'objet d'une réforme, le principe d'une telle réforme s'est cependant imposé au cours des travaux ; c'est d'ailleurs la première fois qu'une telle réforme est discutée dans une Conférence intergouvernementale.

Les articles 220 à 225 modifiés restructurent le système juridictionnel.

Le traité institutionnalise, à côté de la Cour de justice, le Tribunal de première instance (TPI) et établit une répartition des compétences entre les deux institutions. Il convient de préciser que la réforme n'est pas complète : une décision à l'unanimité du Conseil devra prochainement aborder le statut des juridictions.

Il prévoit la possibilité de chambres juridictionnelles, adjointes au TPI, qui examineront en première instance les recours dans des matières spécifiques

Le TPI devient le juge de droit commun pour l'ensemble des recours directs : recours en annulation de l'article 230, recours en carence de l'article 232, recours en responsabilité de l'article 235, à l'exception de ceux qui seront attribués à une chambre juridictionnelle et de ceux que le futur statut réservera à la Cour.

Alors que la Cour reste composée d'un juge par Etat membre, le TPI pourra en compter davantage : cette faculté s'explique par la spécificité des missions qui lui sont confiées et pour permettre à cette instance de pouvoir faire face à une augmentation éventuelle de la charge de travail. Ses compétences pourront d'ailleurs être développées à l'avenir par le statut, comme l'indique l'article. 225.

Ensuite, le Conseil peut créer, sur proposition de la Commission ou sur demande de la Cour, des chambres juridictionnelles chargées des recours formés en première instance dans des matières spécifiques. Le

Conseil en fixera la composition et la compétence. Plusieurs déclarations, adoptées par la Conférence et jointes au nouveau traité, concernent le système juridictionnel ; l'une d'elles suggère la création rapide d'une chambre juridictionnelle compétente pour statuer sur les litiges entre la Communauté et ses agents.

Tant la revalorisation du TPI que la création de ces futures chambres juridictionnelles sont considérées par les praticiens comme une innovation appréciable. Il en est de même d'une autre disposition, l'article 221, qui envisage plusieurs formations de jugement pour la Cour de justice : la formation en chambre ou en grande chambre, et bien sûr en assemblée plénière lorsque le statut le prévoit.

C – Les coopérations renforcées : l'attrait de la différenciation, la crainte de « l'Europe à la carte »

L'innovation juridique du Traité d'Amsterdam que sont les coopérations renforcées a eu peu de succès : aucun cas d'application des nouvelles dispositions du traité n'a eu lieu, aucune proposition en ce sens n'a même été présentée. Les commentateurs en ont déduit que la nouvelle formule était rendue peu attractive par le nombre des conditions et restrictions qui l'entourent. Pourtant, dans la perspective de l'élargissement, et donc d'un ensemble européen moins homogène, six Etats membres (dont la France) ont jugé utile d'améliorer cet instrument afin de permettre à un groupe d'Etats d'aller plus loin dans l'intégration, pour certains domaines, sans risquer de voir leurs initiatives bloquées au sein du Conseil. Ils ont donc convaincu leurs partenaires réticents que les coopérations renforcées ne font pas courir le risque d'une Europe à deux vitesses.

Le rapport de la Présidence au Conseil européen de Feira, en juin 2000, indiquait que les clauses de la coopération renforcée « sont tellement strictes qu'elles en prohibent l'usage en pratique ». Les Etats membres se sont rendus à cette raison et ont inscrit à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale le sujet de la coopération renforcée afin de faciliter sa mise en œuvre.

Votre Rapporteur présentera brièvement les modifications apportées par le Traité de Nice : il souligne que les coopérations renforcées ont suscité depuis trois ans de très nombreux commentaires spécialisés et prises de position sans avoir encore existé et sans qu'aucun responsable politique européen n'en propose le projet. En outre, l'on peut se demander si la pertinence de cet instrument ne se réduit pas avec l'extension **progressive de la majorité qualifiée.**

**Le traité effectue une refonte du chapitre VII** consacré aux coopérations renforcées ; sa teneur n'en est pas fondamentalement modifiée, la simplification de la rédaction a été recherchée, quelques modifications importantes ont été apportées.

Les conditions générales applicables aux coopérations renforcées ont été regroupées à l'article 43 du Traité CE : elles passent de huit à dix.

*Une modification importante concerne le nombre minimal d'Etats membres pour instaurer une coopération : il est fixé à huit Etats, au lieu de la majorité dans l'actuel traité. Ce nombre minimal représentera donc, à terme, environ un tiers des membres de l'Union. Une nouvelle condition a été ajoutée, qui précise que toute coopération renforcée doit avoir pour objet de renforcer le processus d'intégration de l'Union et de la Communauté.*

Actuellement, une coopération ne peut être lancée que lorsque les objectifs des traités ne pourraient être atteints au moyen des procédures classiques. A la demande du Parlement européen, l'imprécision juridique, jugée par lui menaçante, de cette clause de dernier ressort, a été corrigée. Le Conseil doit établir « que les objectifs des coopérations ne peuvent être atteints, dans un délai raisonnable, en appliquant les dispositions pertinentes des traités ».

Deux précisions supplémentaires sont apportées : les opérations ne doivent pas porter atteinte au marché intérieur, ni à la cohésion économique et sociale. Le Conseil et la Commission doivent garantir la cohérence des actions qui seraient entreprises, entre elles et avec les politiques de l'Union. Ces dispositions apparaissent d'une logique évidente et l'on peut se demander si elles devaient être explicitées.

Les autres modifications apportées par le traité de Nice sont les suivantes.

Dans le pilier communautaire, le droit de veto d'un **Etat membre, par le biais du recours au Conseil** européen, est supprimé. L'autorisation de la coopération est adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée. Le rôle prégnant des institutions communautaires demeure : la Commission doit proposer la coopération et le Parlement donner son avis préalable avant la décision. Enfin, l'avis conforme du Parlement sera exigé dans tous les cas où il s'agit d'un domaine de codécision : il s'agit là d'une contrainte nouvelle.

La politique extérieure et de sécurité commune est dorénavant ouverte aux coopérations renforcées. La défense et les questions ayant des

implications militaires en sont expressément exclues, à la demande du Royaume-Uni et de la Suède. La **nature du lien entre la politique de défense commune et l'OTAN est ici concernée**. Le champ d'application de la coopération renforcée est limité à la mise en place d'une action commune ou d'une position commune : mettre en œuvre une stratégie commune par voie de coopération renforcée est donc impossible.

La Commission donne son avis au Conseil sur la pertinence d'un projet de coopération, et le droit de veto des Etats membres est maintenu, pour ce seul pilier.

Dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (troisième pilier), la procédure est la plus aisée, et l'implication des institutions plus légère, dans la mesure où leur accord n'est pas nécessaire. En outre, le droit de veto est supprimé.

L'institution des coopérations renforcées reste prisonnière de contradictions et de craintes multiples. La préférence des Etats membres désireux d'entreprendre une telle coopération irait vraisemblablement vers un fonctionnement inspiré de l'approche intergouvernementale, comme l'a été la coopération Schengen pendant toute sa période de formation. Le cadre de la coopération renforcée dans le deuxième et troisième pilier peut correspondre à cette préférence. En revanche, la lourdeur des règles de décision et les contraintes institutionnelles (avec, par exemple, l'implication de l'ensemble du Parlement, y compris les représentants des pays non parties à la coopération) qui touchent la coopération dans le pilier communautaire semblent étrangers à la logique dans laquelle les Etats membres voulaient inscrire ces coopérations. Il est vraisemblable que les coopérations « hors traité » garderont tout leur attrait...

#### D - Les autres « consolidations » réalisées par le Traité

##### 1) La consécration de la capacité autonome d'intervention européenne

Votre Rapporteur ne présentera que brièvement les aboutissements intervenus dans le domaine de la défense, car ceux-ci ont été analysés de façon approfondie par le rapport précité de M. Alain Barrau sur le bilan de la présidence française.

*Le 13 décembre 2000, les ministres de la défense des membres de l'UEO décidaient de mettre fin aux activités opérationnelles de cette organisation, en transférant ses capacités à l'Union européenne. Corrélativement, le Traité de Nice a modifié l'article 17 du Traité sur*

*l'Union européenne par la suppression des dispositions définissant la relation entre l'Union et l'UEO.*

Le Conseil européen de Nice a confirmé l'autonomie de décision de l'Union dans l'hypothèse où elle souhaiterait intervenir en dehors des engagements de l'Alliance atlantique. Le Conseil a marqué sa volonté de développer des capacités militaires autonomes, comme le proposait le rapport de la présidence française sur la politique européenne de sécurité et de défense. On rappellera que les Etats membres avaient annoncé leur contribution en moyens lors de la Conférence d'engagement des forces du 20 novembre 2000. Les capacités opérationnelles européennes pourront donc se mettre progressivement en place.

L'objectif de rendre "rapidement opérationnelle" la défense européenne a été acté par les Quinze dans une déclaration annexée au Traité de Nice (déclaration n° 1). Une décision devra être prise à cet effet "le plus tôt possible" et au plus tard en décembre 2001, lors du Conseil européen de Laeken, sous présidence belge.

Les pays neutres de l'Union ne souhaitant pas s'exposer à des difficultés internes lors de la ratification du traité, il a été choisi de ne pas modifier le Traité d'Amsterdam, considérant que la nouvelle politique pourra se développer sur la base de ce traité. Les décisions à venir relèveront donc du Conseil européen, en vertu de l'article 17 du traité sur l'Union européenne tel que modifié à Amsterdam. Mais l'article 25 a, lui, été modifié afin d'attribuer au Comité politique et de sécurité (COPS) un pouvoir de décision qui n'appartenait qu'au Conseil, et qu'il exercera sur délégation. L'autorité du COPS est ainsi légitimée. Le comité voit ses pouvoirs substantiellement augmentés : il pourra notamment être autorisé par le Conseil à prendre les décisions de contrôle politique et de direction stratégique des opérations de gestion de crise ou missions de Pétersberg, énumérées par l'article 25.

Ces dispositions relatives à la politique européenne de sécurité et de défense, même très restreintes, suscitent des débats dans certains Etats membres. En Irlande par exemple, qui sera le seul pays à soumettre le traité au référendum, les craintes de voir le pays participer à une « armée européenne » se manifestent. Le Premier ministre irlandais s'est engagé à préserver le choix des missions que l'Irlande accepterait d'assumer, au cas par cas, et uniquement lorsqu'il existera un mandat des Nations unies.

2) Une procédure préventive pour le cas de risque de violation des droits fondamentaux par un Etat membre

Le Traité d'Amsterdam avait introduit dans le Traité sur l'Union

européenne un article 7 par lequel il peut être constaté la violation grave et persistante, par un Etat membre, des principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Union.

Mais la formation en Autriche, en 1999, d'un gouvernement comportant des ministres issus d'un parti d'extrême droite avait montré les lacunes de cet article, lequel, s'il prévoit des sanctions, ne permet pas au Conseil d'adopter des mesures préventives. Les quatorze autres Etats membres avaient pris, en février 2000, des mesures de sanction qui faisaient l'objet de controverses.

Plusieurs Etats membres - la Belgique, l'Autriche, le Portugal, ainsi que la Commission européenne ont présenté des propositions au cours de la négociation. A l'issue de celle-ci, l'article 7 a été complété par la faculté pour le Conseil de "constater qu'il existe un risque clair de violation grave" par un Etat membre de ces principes, énoncés à l'article 6. Cette constatation a lieu sur proposition motivée d'un tiers des Etats membres, du Parlement ou de la Commission, à la majorité des quatre cinquièmes des membres du Conseil et après avis conforme du Parlement européen.

Le Conseil peut adresser des recommandations à l'Etat membre concerné. On soulignera que cet Etat bénéficie d'un moyen de défense, ce dont l'Autriche n'avait pas bénéficié : il peut être entendu par le Conseil.

### 3) La création d'Eurojust, l'unité de lutte contre la criminalité

Le 14 décembre 2000, le Conseil adoptait une décision créant une unité provisoire de coopération judiciaire, dont la vocation est d'améliorer la coopération entre les autorités nationales en matière d'investigation et de poursuite dans les affaires de grave criminalité organisée, lorsque les affaires ont des ramifications dans au moins deux Etats membres.

Les nouveaux articles 29 et 31 tels que modifiés par le Traité de Nice officialisent la création de l'unité européenne de coopération judiciaire qui jouera ce rôle d'appui à la coordination entre autorités nationales, mais aussi un rôle actif dans les enquêtes transnationales lorsque son concours sera sollicité par les magistrats. Il lui incombera aussi la tâche difficile et parfois ingrate de stimuler l'exécution des commissions rogatoires d'un pays à l'autre et de faire aboutir les demandes d'extradition.

Chaque Etat doit affecter à l'unité provisoire un procureur, un juge ou un officier de police ayant des prérogatives équivalentes.

### III - la réflexion sur l'avenir de l'union

La déclaration (n° 23) relative à l'avenir de l'Union inaugure une nouvelle période de réflexion entre les Quinze, réflexion à laquelle seront associés les pays candidats, selon des modalités à définir. Quelles que soient ces modalités, nul doute que leurs positions seront prises en compte, comme elles l'ont déjà été, en pratique, pendant la dernière conférence, par le relais de tel ou tel Etat membre.

Au cours de l'année 2001, les **présidences suédoise et belge doivent encourager un large débat associant** toutes les parties intéressées : il s'agit des Parlements nationaux mais aussi de l'ensemble de l'opinion publique - les milieux politiques, économiques et universitaires, les représentants de la société civile, notamment. A la fin de l'année 2001, le Conseil européen décidera quelles sont les initiatives à prendre pour poursuivre le processus.

#### 1) Les questions soumises à la réflexion

La déclaration précise que quatre questions doivent être soumises au débat :

- 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 proclamée à Nice (qui peut lui donner tout son sens ou au contraire l'en priver) ;
- 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.**

**Ce travail préparatoire se déroulera jusqu'à la convocation d'une nouvelle Conférence intergouvernementale**, en 2004. On soulignera que certains Etats étaient plus que réticents face à cette dernière perspective : le Danemark ne l'a acceptée qu'à grand peine.

Ces thèmes, a priori délimités, permettent en réalité de modifier significativement l'architecture institutionnelle et probablement aussi les principes fondateurs de l'Union.

Le premier des quatre thèmes paraît particulièrement actuel à votre Rapporteur. Il annonce l'élaboration d'un "catalogue de compétences",



en fait caractéristique des systèmes politiques fédéraux. A partir de ce catalogue seront établies une liste des compétences exclusives de l'Union européenne, une liste des compétences demeurant aux Etats membres (domaines dans lesquels la coopération est évidemment souhaitable) et, enfin, une liste correspondant aux domaines de compétence partagée, où intervient le principe de subsidiarité.

Cette perspective n'a pas suscité l'enthousiasme des rapporteurs de la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen . Ceux-ci notent que l'on se trouverait "devant une rupture radicale de certains éléments de la méthode communautaire, en remplaçant l'attribution progressive de compétences à l'Union par la fixation définitive - comme une photo - des différents domaines de compétence".

C'est justement sur les conséquences de cette méthode que Votre Rapporteur souhaite attirer l'attention. Retirer, par pans successifs, des compétences aux Etats pour les confier à la Communauté a été considéré, tout au long de la construction européenne, comme le sens du progrès, d'une vision intelligente et intéressante du futur. Ce faisant, la question du devenir de l'Etat-nation n'était pas posée, or cette question trouble profondément l'esprit et le cœur des citoyens. L'on arrive à présent aux limites de cette démarche, qui a longtemps été fructueuse. Il importe maintenant de décider en conscience si l'on poursuit cette disparition programmée de la dimension nationale, qui forme pourtant le cadre historique, le cadre de la défense des droits et libertés aussi, auquel le citoyen a besoin de s'identifier dans une période où il redoute les menaces de la mondialisation.

**Il est à craindre que, privé d'un niveau national au contenu suffisamment consistant, le citoyen reportera sa recherche de l'identité au niveau régional : la montée en puissance des régionalismes est un phénomène que l'on constate dans plusieurs Etats européens, et en France en particulier, régionalismes qui se doublent dans certains cas d'une ethnicisation des mentalités et des pratiques. Ce phénomène touche aussi le Pays basque espagnol, par exemple.**

Face à cette évolution, l'Etat-nation doit conserver des éléments de souveraineté suffisants pour demeurer un repère aux yeux des citoyens.

Votre Rapporteur estime que le débat qui s'ouvre, et qui s'achèvera avec la rédaction d'un nouveau document fondateur - traité ou constitution, ou encore traité constitutionnel - est l'occasion d'apporter une réponse aux questions essentielles formulées dans l'introduction de ce rapport.

**Quel est la nature du projet européen? Que voulons nous faire ensemble? Il est significatif que les pays candidats soient associés au**



**débat, en effet l'expression de tous garantira l'adhésion au "contrat social" qui a été évoqué plus haut.**

Le Premier ministre, Lionel Jospin, a évoqué son souhait d'une marche vers une fédération des Etats-nations, notion avancée par Jacques Delors. Votre Rapporteur adhère à ce projet, à bâtir autour d'un pacte constitutionnel, dans le respect des identités nationales.

Le niveau européen représente déjà, aux yeux des citoyens, un espace aux réalisations et aux compétences fortes dans des domaines essentiels : la défense des intérêts économiques européens, la monnaie, la sécurité et la coopération policière, la défense des minima sociaux, l'unification du droit.

Cet espace, qui est aussi un espace de liberté, ne doit pas remettre en cause l'Etat-nation, longtemps victime de la crise de la souveraineté en France comme en Europe d'ailleurs. C'est pourquoi celui-ci doit conserver des domaines de compétence exclusive - l'emploi, le social, la santé, l'éducation, la culture notamment, tout en développant des coopérations avec les autres Etats membres au niveau européen. De même, ainsi que l'exprime Jacques Delors, il est préférable de parler d'actions communes que d'une politique étrangère unique, ce qui n'est ni souhaitable, ni réaliste.

2) Quelle méthode pour la nouvelle réflexion ?

La méthode que pourrait suivre ce débat sera évoquée en quelques mots.

Les difficultés de la négociation tout au long de l'année 2000 ont été attribuées à la méthode intergouvernementale, dont on a dit qu'elle était "à bout de souffle". Il est vrai que, pendant de nombreux mois de négociation, l'on n'a assisté qu'à l'exposé des positions nationales, sans que des rapprochements substantiels ne s'effectuent. En conséquence, les chefs de délégation seraient arrivés à Nice sans que leurs positions aient été modifiées (ou presque) par un an de négociations. Les blocages ont contraint la Présidence française à recourir aux conversations bilatérales ou « confessionnelles », ce qui a eu notamment pour inconvénient d'écartier le Président de la Commission des négociations, ce qui a eu quelques conséquences dommageables.

D'où le mécontentement, exprimé de plusieurs côtés, et la recherche d'autres solutions. Mais la méthode intergouvernementale n'est pas à elle seule responsable des déceptions : il est probable que la dynamique de la conférence a souffert d'un climat de crispation sur les

**intérêts nationaux d'où l'esprit communautaire des origines était absent : il faut souhaiter** qu'il inspire à nouveau les réflexions des prochaines années.

**Le Parlement européen propose que la méthode de la Convention, qui a été inaugurée pour la rédaction de la Charte des droits fondamentaux serve de modèle de réflexion. Ce peut être une solution, mais, selon Votre Rapporteur, la convocation d'une convention doit être précédée d'un travail de préparation réalisé au sein d'un "Comité des sages", selon une méthode éprouvée de la construction européenne. Ce comité élaborerait un cadre, en dressant la liste des questions qui doivent trouver réponse, afin d'éviter une dilution du débat. Ensuite pourrait se dérouler la convention, suivie de la Conférence elle-même, dont on peut alors souhaiter la brièveté.**

## CONCLUSION

L'accord de Nice a rempli les objectifs qui lui étaient assignés : mettre les institutions « en ordre de marche » pour permettre à l'**Union d'entrer dans la phase historique de son élargissement.**

**Certaines formations politiques, en France et dans les autres Etats membres, se disent déçues. Leur vœu était que la Conférence soit le lieu d'un nouveau pas en avant dans l'intégration, d'une remise en question fondamentale de l'architecture institutionnelle de l'Union.** Si la négociation sur ces questions a été reportée à 2004, le débat s'ouvre dès aujourd'hui : à chacun d'avancer ses propositions.

Notre pays doit apporter rapidement une première contribution à la réflexion qui s'ouvre sur l'avenir de l'Union, et son Parlement doit figurer parmi les sources de proposition les plus dynamiques, afin de disposer de propositions concrètes lors du Conseil européen qui se tiendra à la fin du deuxième semestre 2001 à Laeken, en Belgique.

Le Traité de Nice semble avoir déçu les défenseurs les plus ardents de l'intégration européenne. Ceux-ci lui ont reproché d'affaiblir les trois institutions clés de l'Union. Votre Rapporteur a montré que ce reproche n'était pas fondé, sauf en ce qui concerne la Commission où un risque existe.

Il convient que l'évolution de la Commission n'est pas satisfaisante, mais il souligne que, pour de nombreux (petits) pays de l'Union, ce point est l'un des seuls positifs du traité : l'on comprend que ces pays aient considéré comme impossible de présenter à leurs citoyens une repondération défavorable, un vote à la majorité qualifiée étendu, **des coopérations renforcées qui peuvent se dérouler sans eux, et de plus, une Commission sans commissaire national !** Cependant, cette question sera remise en chantier au plus tard après l'adhésion du vingt-septième Etat membre ; votre Rapporteur souhaiterait qu'elle reste en réalité présente tout au long des réflexions de « l'après-Nice ».

Le traité a permis de progresser sur chacun des sujets institutionnels qui faisaient l'objet de blocages depuis longtemps.

Si l'on se place sur le terrain des intérêts nationaux, l'on constatera qu'ils n'ont pas été desservis, au contraire. La pondération des voix au Conseil nous sera plus favorable que si l'actuel système avait été maintenu, l'organisation des coopérations renforcées répond à nos préoccupations, **enfin, l'économie de notre pays bénéficiera du passage à la majorité qualifiée dans de nouveaux domaines de la politique commerciale, évolution que nous avons pleinement souhaitée. En même**

**temps, nous avons obtenu la garantie de** pouvoir apposer un veto sur les accords multilatéraux touchant les domaines sensibles de la diversité culturelle.

En conclusion, votre Rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de M. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, et de M. Pierre Moscovici, ministre délégué aux Affaires européennes, sur le Traité de Nice et la construction européenne le 15 mai 2001.

Le Président François Loncle a introduit l'audition des ministres en rappelant que le projet de loi, autorisant la ratification du Traité de Nice, **avait été adopté** par le Conseil des Ministres le 9 mai dernier, date à laquelle il a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. La date du 5 juin est envisagée pour l'examen du projet de loi en séance publique, de sorte que la France pourrait être, après l'examen du texte par le Sénat, l'un des premiers pays, voire le premier, à achever la ratification du traité. La Commission des Affaires étrangères examinera quant à elle le projet de loi le 29 mai.

M. Hubert Védrine a rappelé que M. Pierre Moscovici et lui-même étaient venus présenter devant la Commission et la Délégation, le 13 décembre dernier, le bilan de la Présidence française, et en particulier la conclusion de la Conférence intergouvernementale. Ils avaient alors souligné que l'accord de Nice était, vu le contexte difficile de la négociation, le meilleur possible, et que le résultat obtenu – qui permettra à l'Union de dépasser des blocages vieux de dix ans - serait peu à peu reconnu à sa juste valeur. L'accord de Nice a été assez injustement critiqué : par les commentateurs français, un peu en Allemagne, et surtout par le Parlement européen et la Commission. En revanche, les autres gouvernements européens et les pays candidats à l'adhésion ont tous marqué leur satisfaction.

L'accord de Nice ouvre d'abord la voie à l'élargissement de l'Union : les négociations d'élargissement sont entrées dans le vif du sujet et n'évitent plus les vrais problèmes, auxquels l'on s'efforce de trouver des solutions au fur et à mesure. Ensuite, le débat sur l'avenir de l'Union est lancé ; il se développera au plan national selon des modalités qui ont été choisies par le Président de la République et le Premier Ministre. Ce débat, que l'on souhaite large et démocratique, se poursuivra au moins jusqu'à la fin de l'année. Au plan européen, la méthode qui permettra de structurer la réflexion jusqu'à la Conférence intergouvernementale de 2004 devrait être définie au Conseil européen de Laeken, fin décembre 2001, sous Présidence belge.

M. Hubert Védrine a brièvement rappelé les principales

réformes institutionnelles prévues par le traité, et qui permettront de faire face à l'élargissement :

- l'introduction du principe du plafonnement de la Commission européenne, même si le nombre des commissaires ne sera défini que plus tard ;
- le renforcement des pouvoirs du président de la Commission sur le collège et la nomination de tous les commissaires, y compris du président, à la majorité qualifiée ;
  - une nouvelle pondération des voix au Conseil permettant de préserver un équilibre entre Etats les plus peuplés et les moins peuplés ;
  - une nouvelle répartition des sièges au Parlement européen pour permettre l'arrivée des parlementaires des nouveaux Etats membres ;
  - une réforme importante de la Cour de justice et du Tribunal de première instance ;
  - l'assouplissement du mécanisme des coopérations renforcées, qui sont étendues à la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) ;
  - l'extension de la majorité qualifiée à vingt-sept nouveaux domaines, tout en préservant l'unanimité dans certains domaines essentiels comme la propriété intellectuelle, la culture, la santé et l'éducation.

Enfin, d'autres perfectionnements ont été apportés aux traités : l'amélioration de l'article 7 relatif au mécanisme d'alerte en cas de menace de violation des droits fondamentaux, la mise en place du Comité politique **et de sécurité**.

La plupart des Etats membres ont engagé les procédures de ratification, qui devront s'achever soit à la fin de cette année, soit en 2002. Seule l'Irlande a choisi de recourir au référendum qui aura lieu le 7 juin. Si le calendrier envisagé est tenu, et si le vote est celui espéré par le Gouvernement, la France sera en effet parmi les premiers pays à accomplir la procédure, ce qui sera un signal fort à l'intention de nos partenaires européens.

M. Pierre Moscovici a précisé que les trois principales questions traitées à Nice, dites « reliquats d'Amsterdam », avaient connu une impasse à plusieurs reprises. Chacun en connaissait la très grande difficulté ; c'est pourquoi le Gouvernement avait souhaité, et c'était l'objet de la déclaration commune franco-belgo-italienne, inscrire dans un texte solennel, annexé au Traité d'Amsterdam, la nécessité de résoudre ces trois questions avant le prochain élargissement. Le Parlement français a également marqué cette préoccupation en adoptant l'article 2 du projet de loi de ratification du Traité d'Amsterdam, qui rappelait la nécessité de progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions préalablement à la conclusion des négociations d'élargissement.

Le Gouvernement a considéré qu'élargir d'emblée le débat à de nombreuses autres questions, ce qui était suggéré par certains de nos partenaires, le Parlement européen et la Commission européenne, risquait de créer une certaine confusion. Ces questions diverses et importantes, qui seront évoquées dans les prochains mois dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Union, auraient fourni un habillage commode à un éventuel nouvel échec sur les reliquats d'Amsterdam. Ainsi a été traitée séparément la Charte des droits fondamentaux, dont la négociation a commencé dans le scepticisme voire l'hostilité, et elle a été un succès à la fois sur le fond et dans la méthode nouvelle qui a été retenue, celle de la convention.

Le Ministre a indiqué que, sur la repondération des voix au Conseil et sur les coopérations renforcées, l'objectif fixé avait quasiment été atteint. A défaut de ce changement, le système de pondération existant aurait conduit l'Union à l'enlisement même en l'absence d'élargissement. On aurait voulu et du obtenir une Commission européenne resserrée, et il est regrettable que le soutien de nos partenaires habituellement les plus fervents défenseurs de la tradition communautaire ait manqué ; de même, la Commission européenne s'est peu engagée dans ce débat et ne s'est en l'occurrence pas montrée garante de l'intérêt supérieur européen, comme cela aurait dû être son rôle. Enfin, si les résultats sont sans doute insuffisants en ce qui concerne l'extension de la majorité qualifiée, au moins la France a-t-elle fait preuve de flexibilité, ce qui n'a pas été le cas de tous nos partenaires. Un autre point mériterait d'être souligné : la modification apportée à l'article 7 relatif au respect des valeurs et droits **fondamentaux de l'Union**.

Le Ministre a conclu son propos en soulignant que la déclaration sur l'avenir de l'Europe ouvrirait un débat plus large auquel la Commission des Affaires étrangères comme la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne devront contribuer. Il est souhaitable que nous soyons aussi les premiers à ouvrir ce débat, qui doit approfondir la réflexion sur l'Europe que nous voulons, sans se limiter aux questions institutionnelles.

M. Michel Vauzelle, rapporteur, a considéré que le Traité de Nice était indispensable en tant qu'étape nécessaire après l'échec d'Amsterdam. Il a demandé quels avaient été les domaines sur lesquels la négociation sur la majorité qualifiée n'avait pu aboutir et quels étaient les Etats membres qui s'étaient opposés à l'extension de cette procédure.

S'agissant des coopérations renforcées, il s'est interrogé sur les domaines où une telle coopération pourrait être initiée, et s'est enquis de l'objet éventuel de ces coopérations dans le deuxième pilier si les questions ayant des implications militaires ou de défense en sont exclues.

Il a regretté qu'une hiérarchie des normes n'ait pas été formulée, notamment en ce qui concerne le travail du Parlement européen, **l'absence d'une telle hiérarchie étant l'un des éléments, parmi d'autres**, qui nuisent à la lisibilité des institutions européennes.

Enfin, que peut-on attendre du Livre blanc sur la gouvernance préparé par le Président Prodi : ce document ne risque-t-il pas de demeurer un simple catalogue de bonnes intentions comme on en a déjà vu sur le thème de « légiférer moins et mieux » sans que pour autant on ait constaté les résultats attendus de ce genre de formule ?

M. Pierre Moscovici a précisé que le vote à la majorité qualifiée avait été étendu par le Traité de Nice à vingt-sept nouveaux articles, résultat obtenu après de très nombreuses heures de négociation. Ainsi, la nomination du président et des membres de la Commission, de Monsieur PESC et de son adjoint, la définition de certaines politiques internes (cohésion, industrie, modernisation des systèmes de protection sociale par exemple), les questions économiques et financières, certaines mesures nécessaires à l'introduction de l'euro, notamment, seront décidées à la majorité qualifiée. Il en va de même des négociations commerciales dans le domaine des services (article 133). La France, qui était sur la sellette sur ce sujet, a d'ailleurs accepté le principe du vote à majorité qualifiée en obtenant des limitations : les accords concernant les services culturels et audiovisuels, les services d'éducation, les services sociaux et de santé humaine relèvent désormais de manière explicite d'une compétence partagée entre la Communauté et les Etats membres. Les accords qui portent sur la propriété intellectuelle sans présenter d'aspect commercial restent exclus du champ de la politique commerciale commune.

En outre, le vote à la majorité qualifiée a été étendu à l'asile, l'immigration et la libre circulation des personnes, mais la France a obtenu que le calendrier prévu par le traité d'Amsterdam soit respecté. L'extension du vote à la majorité qualifiée s'appliquera dès la date d'entrée en vigueur du traité à la coopération judiciaire civile, aux dispositions relatives à l'asile et aux réfugiés, à partir du 1er mai 2004 à la *coopération administrative* en vertu d'un protocole, et dans les autres domaines comme prévu à Amsterdam.

Les sujets de déception portent en particulier sur la fiscalité (même environnementale) et la coordination des régimes de sécurité sociale : ces sujets ont souffert du *blocage prévisible de la Grande-Bretagne* et de l'absence d'un soutien suffisant de l'Allemagne. On aurait attendu un volontarisme plus grand des Etats membres sur ces sujets.

S'agissant des coopérations renforcées, leur mise en œuvre est assouplie, le nombre minimal d'Etats membres participants est fixé à huit, le



droit de veto est supprimé dans les premier et troisième piliers. La possibilité d'y recourir est ouverte dans le *deuxième pilier*.

*Le problème* de la hiérarchie des normes est clairement posé dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne qui englobe **quatre questions** : la répartition des compétences, le statut de la *Charte des droits fondamentaux*, la simplification et la réécriture des traités (avec les modes de votation), la participation des parlements nationaux, dans laquelle s'inscrira aussi la réflexion sur une éventuelle deuxième chambre.

Le Ministre a estimé que le Livre blanc sur la gouvernance était un travail **consistant qu'**effectue la Commission, et qui sera assorti de propositions concrètes.

M. Hubert Védrine a ajouté qu'il avait été impossible d'étendre les coopérations renforcées dans le deuxième pilier à la défense en raison de l'opposition radicale de la Grande Bretagne et de la Suède. Il a précisé que les coopérations renforcées étaient une faculté et que des initiatives hors traité pouvaient continuer à être prises par les Etats membres en matière de défense.

M. Alain Barrau a tout d'abord rappelé qu'il avait déjà donné son sentiment sur le Traité de Nice et qu'il avait été choqué par les critiques assez injustifiées sur l'aboutissement de la négociation étant donné la difficulté de la tâche. Il s'est dit heureux de voir que la procédure de ratification devrait aboutir avant la fin du mois de juin.

S'agissant du mécanisme de Nice, deux choses sont surprenantes. D'une part, la contribution de la Commission a été un peu flottante et, d'autre part, la coopération franco-allemande ne s'est pas montrée très efficace quant au résultat final de la négociation. Il y a là deux décalages par rapport à ce que l'on attendait.

A propos de « l'après Nice », on peut penser que le Parlement européen adoptera fin mai un texte globalement favorable au Traité de Nice et dans l'ensemble, on peut penser que les ratifications se passeront convenablement dans les pays européens.

En France deux questions se posent. Nous avons rattrapé un handicap collectif dans le sens où certains pays candidats considéraient que la France ne voulait pas de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale. A présent que la France a fait son travail et qu'aucun reliquat ne demeure, comment considère-t-elle **le rôle politique** qu'elle a à jouer dans l'élargissement ?

Enfin, si Amsterdam a donné plus de pouvoirs au Parlement

européen, Nice doit déboucher sur plus de pouvoirs pour les parlements nationaux dans leur travail de contrôle de l'action communautaire. Il faut un grand débat politique national sur cette question. Comment l'exécutif prépare-t-il la place accrue des parlements nationaux dans le contrôle démocratique national des questions européennes ?

M Pierre Moscovici a estimé qu'il n'y avait pas lieu de porter un jugement si sévère sur l'attitude de la Commission européenne. Dès novembre 1999, elle avait apporté, à travers son rapport, une contribution utile et précoce au débat. Quant au commissaire chargé des questions institutionnelles, M. Michel Barnier, il a fait un travail honnête et sérieux. Plus décevant avait été le rapport commandé à un comité de sages sous l'impulsion de M. Dehaene, car il traitait **finale**ment surtout du renforcement du rôle de la Commission. Pour autant, il est vrai que la position de la Commission a été insuffisamment évolutive au cours de la négociation, et notamment à Nice, ce qui n'a pas permis de profiter des légères *inflexions de la position* de certains pays afin d'inventer d'autres solutions plus créatives. Il est vrai que la présidence a été à l'origine des compromis alors que le président de la Commission a eu une influence limitée.

M. Hubert Védrine a observé que si les gouvernements ont beaucoup été critiqués à Nice pour avoir fait prévaloir leurs intérêts nationaux, c'est une attitude que l'on retrouve dans toutes les institutions, y compris la Commission.

Sur la relation franco-allemande, il ne faut pas mal interpréter la signification des tensions intervenues pendant la négociation ; ce type de **négociations** est toujours difficile par essence, comme ce sera encore le cas en 2004. Il faut pourtant *reconnaître* l'absence de position harmonisée entre la France et l'Allemagne préalablement à la négociation de Nice. Cette période a été assez difficile, l'Allemagne, très légitimement, défendant comme tous les Etats ses intérêts. Depuis Nice, les dirigeants allemands ont montré une disponibilité assez nouvelle pour rapprocher les positions entre nos deux pays.

M. Pierre Moscovici a expliqué comment il était possible d'afficher une volonté politique forte sur l'élargissement. La première étape consiste à ratifier au plus vite le Traité de Nice, d'où le calendrier choisi par la France en accord avec le Parlement. Ensuite, il convient d'engager le débat sur l'avenir de l'Europe, en associant les pays candidats, notamment en faisant participer leurs représentants *aux forums décentralisés régionaux* qui se tiendront. Enfin, il faut se rendre dans les pays candidats pour parler avec leurs dirigeants dans le cadre de tournées comme celle que vont faire les ministres des affaires étrangères et des affaires européennes prochainement, *et de visites prévues par le* Président de la République et le

Premier ministre. La France devrait, comme l'Allemagne, pouvoir être considérée comme l'avocat ardent de la cause des pays candidats.

La place des parlements nationaux sera un des sujets majeurs du débat qui débouchera en 2004, sujet sérieux et difficile qui touche aux pouvoirs et à la souveraineté, pour lequel les idées émanant de l'Assemblée nationale comme du Sénat seront les bienvenues.

Sur l'élargissement, M. Hubert Védrine a rappelé que la France avait longtemps été seule à insister sur la nécessité de traiter très sérieusement cette question, ce qui lui a valu de nombreuses critiques. Aujourd'hui il est admis que l'essentiel est de réussir l'élargissement plutôt que de le réaliser le **plus vite possible**. C'est pourquoi la France est opposée à la fixation purement artificielle et politique de dates précises d'adhésion car cela signifierait que la négociation en cours n'est pas sérieuse. Nous avons sur ce point une approche commune avec l'Allemagne.

En ce qui concerne le rôle des parlements nationaux, il y a une réelle nécessité démocratique à trouver avant 2004 une façon de les faire participer plus activement au fonctionnement de l'Union.

M. Valéry Giscard d'Estaing a noté que le débat sur le Traité de Nice allait se dérouler à la lumière de deux éclairages nouveaux, à savoir la proposition du Chancelier Schröder et la réaction du Gouvernement français à celle-ci.

S'agissant du texte du traité lui-même, la question se pose de savoir si on a une idée de quelque coopération renforcée que ce soit. Quelle sera la prochaine ? Est-ce une fausse fenêtre, comme il le croit, ou bien y a-t-il une substance prévisible à cette notion ?

Concernant la réduction du nombre des commissaires voulue par le Gouvernement, il s'est demandé quelle logique avait prévalu. Pourquoi la France a-t-elle accepté de sacrifier l'un de ses deux commissaires alors que la réduction du nombre des membres de la Commission n'aura pas lieu et qu'en outre, le nombre des membres de la Commission augmentera à vingt-sept, ce qui par ailleurs sera ingérable ? En outre, sur les vingt-sept commissaires, quatre seulement seront originaires des grands pays historiques de l'Union représentants le noyau fondateur, ce qui signifie une Commission très faible sur le plan politique et de la culture européenne.

On peut également s'interroger sur la disposition bizarre qui consiste à décider que toutes les réunions du Conseil européen se tiendront dorénavant à Bruxelles. Ayant été à l'origine de la tenue pour la première fois d'un Conseil européen en France, M. Valéry Giscard d'Estaing a

souhaité savoir qui a proposé une telle mesure et qui l'a acceptée, renonçant ainsi à ce que des Conseils se tiennent à l'avenir en France.

Souhaitant revenir sur l'articulation entre les propositions du Chancelier Schröder et le Traité de Nice, M. Valéry Giscard d'Estaing a observé que la France tenait à ce que quatre sujets soient traités en 2004, à savoir la répartition des compétences entre le niveau européen, le niveau national et le niveau des collectivités locales, le statut de la Charte des droits fondamentaux, la simplification des traités et le rôle des Parlements nationaux. Il ne s'agissait dans un premier temps que de traiter ces questions (dont la première semble d'ailleurs complètement oubliée), et il ne s'agissait pas de remettre en chantier l'ensemble de la construction européenne. Or M. Gerhard Schröder vient de proposer une révision complète du système institutionnel de l'Union européenne, ce qui est donc en désaccord avec les souhaits français. Ce désaccord a-t-il été dissipé, la France acceptant cette révision de l'architecture européenne, ou notre pays reste-t-il sur sa position antérieure ?

La question est importante car si on se situe dans la ligne du Chancelier Schröder, deux aspects posent problème. Tout d'abord la prépondérance institutionnelle du Parlement européen, où le poids de l'Allemagne sera renforcé alors que d'autres grands Etats dont le nôtre auront une représentation diminuée. L'équilibre historique sera ainsi modifié en faveur de l'Allemagne au moment où celle-ci propose que le Parlement européen soit un pivot du système. Ensuite, il est proposé que la Commission devienne le gouvernement européen, idée saugrenue quant on voit ce que deviendra la Commission, mais c'est l'idée initiale du Traité de Rome. Si un jour elle était acceptée, elle serait incompatible avec le Traité de Nice puisque l'on aurait alors un gouvernement en Europe avec par exemple trois membres baltes et un membre allemand ou français. Il nous est ainsi demandé de ratifier un traité qui est **incompatible** avec les propositions du Chancelier Schröder, ce qu'il reconnaît d'ailleurs. Que doit-on faire alors ?

Enfin, la préférence française allant dans le sens d'un rôle important du Conseil, *pourquoi le Gouvernement a-t-il accepté que la pondération des voix de la France soit plus faible que son poids démographique et économique ?* Quelle est la logique du Traité de Nice par rapport aux options futures sur l'organisation des institutions de l'Union ?

M. Hubert Védrine a rappelé que M. Valéry Giscard d'Estaing avait déjà eu l'occasion de faire part de ses analyses incisives sur le Traité de Nice et qu'il y avait alors répondu. L'octroi à la Belgique de l'organisation de tous les Conseils européens à Bruxelles a résulté de la nécessité de trouver une compensation de nature à *obtenir l'accord de ce pays, qui y restait seul opposé, sur le résultat global de la négociation, sans*

retoucher aux délicats équilibres qui avaient été obtenus. Pour autant, cette proposition était également inspirée par des préoccupations pratiques, les Conseils européens étant difficiles et coûteux à organiser alors que la ville de Bruxelles possède les installations permettant d'accueillir facilement ces conseils et d'arrêter cette « errance ».

Concernant l'articulation entre le Traité de Nice et les propositions du Chancelier Schröder, il faut d'abord voir qu'actuellement tous les Etats membres, dont l'Allemagne, ne sont engagés que par le Traité de Nice, complété par la Déclaration annexe sur la préparation de l'échéance de 2004, réclamée par l'Allemagne au nom de la protection du principe de subsidiarité. Mais cela n'empêche aucunement les uns et les autres de formuler des souhaits et des propositions sur l'avenir à long terme de l'Europe. La proposition Schröder reprend d'ailleurs les idées classiques du SPD sur la question ; elle est cependant assez habile car elle combine une vision très européenne et fédéraliste et une baisse de la contribution financière de l'Allemagne. En Belgique, cette proposition a reçu **un écho favorable**. Le débat ne fait que s'engager, même en Allemagne, il n'est pas clarifié car s'il y a la proposition Schröder, il y a aussi le discours de l'an dernier de Joschka Fischer, lequel s'est distancié de l'approche du SPD et s'est montré compréhensif vis à vis de la vision française. Les positions sont très mouvantes et elles vont encore évoluer d'ici 2004 ; il faut que la phase de foisonnement d'idées continue avant que le débat puisse se clarifier.

M. Pierre Moscovici a rappelé que la question du renoncement des grands Etats à leur deuxième commissaire avait été pratiquement réglée à Amsterdam, du fait du lien établi dans le Protocole sur les institutions entre ce sujet et la repondération des voix. Sans la garantie du maintien d'un commissaire par Etat membre, les petits Etats membres n'auraient pas accepté la repondération. Plusieurs Etats membres voient leur poids se réduire quelque peu dans la nouvelle pondération, **mais il faut considérer** que la prise de décision au sein du Conseil sera facilitée. Par ailleurs l'on a obtenu le maintien de la parité des quatre grands Etats au Conseil. Enfin, si l'on traite au fond des **choses les quatre sujets** listés en annexe au Traité de Nice, on n'est en réalité pas loin d'élaborer une nouvelle architecture de l'Union.

Signalant que le Premier ministre belge venait d'annoncer que l'accord Eurojust serait la priorité de la Présidence belge, M. Pierre Brana a souhaité savoir si à Nice, où d'ailleurs l'on n'avait pas avancé sur ce point, des oppositions, des discussions étaient apparues.

Concernant la question des modalités de vote au conseil, M. Gérard Fuchs a estimé que la double majorité population/Etats aurait été plus compréhensible pour le grand public, tout en étant assez proche des résultats obtenus.

Concernant les coopérations renforcées, il a estimé qu'elles avaient deux vertus, celle de nouer des coopérations entre un groupe limité d'Etats membres pour aller de l'avant et celle d'être un argument de négociation pour décider certains Etats membres réticents en matière fiscale par exemple, à se **rallier à une position** commune. A t-on des exemples de mise en œuvre possible de ce dispositif ?

S'interrogeant sur une méthode pour l'avenir, il s'est dit favorable à l'introduction d'une étape préalable à la CIG, qui sera nécessaire compte tenu des enjeux, étape qui permettrait d'élaborer un projet cohérent dont celle-ci débattrait ensuite, avant de terminer par la négociation elle-même. Quelles leçons peut-on tirer en la matière de la préparation de Nice ?

M. Jacques Myard a estimé que l'on y voyait moins clair après Nice qu'avant. Le **système est devenu** très complexe et les peuples ne s'y retrouvent pas ; la France surtout est maintenant de plus en plus dans une position minoritaire au sein de l'Union européenne. En outre, il est regrettable que le peuple français ne soit pas consulté **par référendum** sur la ratification du Traité de Nice, d'autant qu'après la ratification, le Gouvernement dit vouloir lancer un débat pour essayer de populariser cette idée européenne qui échappe à tout le monde.

M. Charles Ehrmann a regretté que l'Union européenne n'aille plus autant de l'avant que dans les années précédentes sous l'impulsion de la Commission européenne, et que l'idée d'un nécessaire approfondissement avant l'élargissement soit abandonnée.

**Mme Nicole Catala a dit avoir le sentiment que Nice consacrait une prééminence de l'Allemagne qui est gênante. Or l'Union européenne était fondée sur le principe de la parité entre les pays fondateurs, parité qui a été abandonnée. Le SPD allemand cherche à travers ses propositions à utiliser cette prééminence, ce qui est inquiétant.**

L'Allemagne, sous la pression de ses Länder, préconise une subsidiarité qu'elle-même réclame depuis des années sous la forme d'une répartition des compétences. Mais la subsidiarité telle que voulue par les Länder allemands ne va-t-elle pas remettre en cause ce qui a été transféré à l'Union européenne. Il semble en outre que le Traité de Nice transfère *certaines compétences* puisque dorénavant, l'Union européenne traitera de la modernisation des systèmes de protection sociale, ce qui soulève des questions.

Enfin, comment fonctionnera la CIG de 2004 ? Devra t-on faire intervenir des experts, des diplomates, ou *fera-t-on appel* à une convention sur le modèle de celle qui a permis l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux ?

M. Hubert Védrine a précisé que la faculté de recourir plus facilement à la coopération renforcée est importante même si l'on n'a pas de projet précis à l'heure actuelle ; cette procédure permettra peut être des progrès techniques dans un certain domaine, ou bien des progrès politiques.

Il est trop tôt pour se prononcer sur ce que sera la prochaine CIG, et la façon dont elle **peut être précédée** d'une convention, voire d'un comité des sages que certains voient d'ailleurs intervenir avant ou après la convention. La subsidiarité est en effet l'un des sujets majeurs qui seront abordés.

Le SPD allemand réfléchit depuis longtemps à ces questions, mais l'on y prête sans doute davantage attention aujourd'hui. Il ne faut pas craindre l'influence allemande dans ces débats, mais considérer que l'influence de la France est *importante* aussi.

M. Pierre Moscovici a ajouté que des coopérations renforcées dans le premier pilier sont envisageables, bien que délicates : ainsi, elles pourraient être inaugurées dans le domaine de l'éducation ou de la recherche, ou dans le domaine universitaire, par exemple. Elles seraient particulièrement pertinentes dans les domaines de coopération policière et judiciaire pour aller progressivement vers un espace judiciaire commun. Les dispositions relatives à Eurojust ont été incluses dans le Traité à l'initiative de la France.

Le nouveau système de votation du Conseil ne sera pas forcément plus complexe. La première « clé », qui est celle des voix, respecte toujours la parité entre les grands Etats. Le cas de figure d'une alliance des petits pays pour bloquer un projet au moyen de la deuxième clé, celle des Etats, n'a jamais eu lieu en pratique jusqu'à présent. Enfin, la troisième clé, celle de la majorité des populations, ne jouera qu'exceptionnellement. Il y aura donc, en pratique, peu de différence avec le système actuel.

Le Traité de Nice ne comporte pas de transfert de compétences , ce qui a été vérifié par le Conseil d'Etat. **C'est d'ailleurs pourquoi le Danemark** ne l'a pas soumis au référendum. En revanche, il est certain que l'ouverture du débat sur la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration en Europe permettra des évolutions vers le haut ou vers le bas en ce qui concerne les **compétences** confiées à l'Union européenne.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 29 mai 2001.

Le Président François Loncle a annoncé que le débat sur le projet de loi de ratification du Traité de Nice aurait lieu le mardi 5 juin à l'Assemblée nationale. Un vote solennel sur le projet de loi a été demandé : il aura lieu le mardi 12 juin.

Après l'exposé du Rapporteur, M. Alain Barrau a salué la qualité du rapport de M. Michel Vauzelle, qui va rassembler un grand nombre d'entre nous, avant d'apporter quelques précisions.

Sur le plan institutionnel, le Traité de Nice est certes difficile à lire mais c'était le texte auquel on pouvait arriver de la façon la plus positive car la question du partage du pouvoir entre les différents pays au sein de l'Union européenne se posait. Et ce traité ne tombe ni dans l'hyperfédéralisme, ni dans la coopération interétatique, mais est la marque d'un équilibre auquel l'Union européenne est arrivée aujourd'hui.

Il convient ensuite de noter que ce traité, qui d'ailleurs n'est pas le seul acquis de la Présidence française, a été adopté sans réserves et sans reliquats contrairement au Traité d'Amsterdam.

Concernant l'enjeu politique pour la France que représentait l'élargissement, notre pays ne pouvait être un frein institutionnel à cette question fondamentale pour les prochaines années.

En matière de coopérations renforcées, un choix a été fait et dorénavant un très large champ s'ouvre et c'est là un point important pour l'avenir, en particulier sur le thème de la PESC.

M. Alain Barrau a enfin souhaité faire part de différentes initiatives engagées par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. Ainsi cinq rapports sont en cours portant sur les quatre thèmes évoqués dans le Traité de Nice et sur le cadre général de la place du **Parlement** dans ce débat. Des auditions publiques de personnalités françaises et étrangères seront organisées tous les mardis à partir du début du mois de juin 2001 et jusqu'à la fin du dernier trimestre afin de déboucher sur des propositions avant le Conseil européen qui se tiendra à l'issue de la Présidence belge. Enfin, la réunion de synthèse des réunions décentralisées



organisées par le Gouvernement dans les régions françaises se tiendra à l'Assemblée nationale.

M. Alain Juppé s'est déclaré favorable à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification du Traité de Nice pour plusieurs raisons.

La première étant que faute d'accord à Nice, nous serions dans une situation de crise grave liée, en externe, à l'incompréhension, peut-être même à la révolte, des pays candidats mais aussi, en interne, au fait que l'Allemagne attache un prix important au processus d'élargissement.

Deuxièmement, l'accord en lui-même n'est pas si mauvais, il est même vraisemblablement le meilleur possible étant donné les conditions posées par chaque pays et le contexte général de la négociation. Sur la pondération des voix, on a progressé en faveur d'un rééquilibrage en faveur des grands pays. Sur la question de la majorité qualifiée, de réels progrès ont été obtenus. Concernant la taille de la Commission, il semble que ce soit là un faux problème. *La vraie question n'a-t-elle pas trait à la nature de la Commission ?* Sur les coopérations renforcées, il faut ouvrir la voie à l'imagination et après tout l'euro n'est-il pas déjà une coopération renforcée ?

Plus généralement, une nouvelle phase de réflexion s'ouvre avec un objectif daté qui sera 2004. Concernant les objectifs, on voit déjà les questions qu'il faudra se poser. Que veut-on faire ensemble ? Ainsi le Premier ministre vient de dire récemment que "L'Europe ne doit pas être une zone de libre-échange". Avec qui veut-on le faire ? Se pose alors la question des frontières de l'Union, où le critère géographique n'est pas suffisant. Enfin, qui fait quoi ? C'est la question de la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration en Europe. Dans ce domaine, la longue liste des tâches ne doit pas nous impressionner. Enfin, il faut se demander si les grands principes de l'organisation démocratique, tels qu'ils sont appliqués dans nos pays, sont respectés dans les institutions européennes où **se mélangent** les compétences législatives et les réglementaires : peut-on continuer à fonctionner ainsi ? Il n'est pas certain que rebaptiser la COSAC en Conférence permanente des Parlements soit suffisant. Un système bicaméral couplé à un exécutif bicéphale où l'on institutionnaliserait et pérenniserait le Conseil et l'on créerait une instance gouvernementale qui trouverait sa légitimité devant le Conseil et le Parlement apparaît comme une solution intéressante.

M. Pierre Brana a évoqué le discours du Premier ministre sur l'Europe, dans lequel ce dernier estimait qu'il fallait mieux assurer, dans certains domaines, la répartition verticale des compétences, en définissant au niveau européen le cadre général fait de principes et d'objectifs, et en laissant les Etats (ou les régions selon le droit constitutionnel interne)

adopter les normes plus détaillées. En effet, la multiplication des normes de détail dans les directives est tatillonne et souvent **incompréhensible** pour les citoyens, ainsi par exemple en ce qui concerne la chasse. Il a demandé au Rapporteur comment insuffler ou réinsuffler cette idée dans la mise en oeuvre du Traité de Nice et comment, dans « l'après-Nice », instaurer un véritable espace judiciaire européen conduisant à une harmonisation du droit pénal européen et à la création d'un parquet européen, car s'il n'y a plus de frontière pour les délinquants il y en a toujours pour la justice.

M. Charles Ehrmann a exprimé sa déception à l'égard du Traité de Nice alors que l'Union européenne a permis d'assurer la paix en Europe. Il a observé que la réforme des institutions avait été promise à chaque Conférence intergouvernementale. Espérant **qu'elle serait** enfin réalisée à Nice, il a estimé qu'elle en était restée au stade du discours. Or comment élargir l'Union européenne sans réformer les institutions ? Comment la Commission européenne qui a à son actif un bilan considérable fonctionnera-t-elle avec vingt-sept membres ? Pourra-t-elle comme elle l'a fait auparavant aller de l'avant ? Selon lui, on n'a pas fait ce que l'on aurait dû, aussi s'abstiendra-t-il de voter la ratification du Traité de Nice.

M. Jacques Myard a félicité le Rapporteur pour son exposé car l'exercice était délicat sur un texte très difficile, quatrième strate déposée sur un traité de base. Il s'est déclaré frappé par le rapport tout en litote montrant bien qu'il fallait certes prévoir l'élargissement mais que l'on était à la fin de la méthode communautaire. Les critiques du Rapporteur sur le rééquilibrage et sur la notion d'Etat nation prouvent que l'on est face à une Europe complètement abâtardie qui n'a plus de raison d'être au moment où la globalisation la transcende et la dépasse.

Il a déploré que la question européenne ait été traitée comme un enjeu de politique intérieure ce qui n'est pas le cas. Il a appelé à une remise à plat totale du système pour savoir ce qui relève de la compétence européenne. Tous les discours actuels montrent que cette remise à plat est urgente sous peine de voir continuer à se développer une véritable usine à gaz qui mènera la construction européenne à l'échec.

Il a jugé que la majorité qualifiée ne ferait pas avancer l'Europe car elle interviendra dans des domaines qui doivent rester de la compétence des Etats. Selon lui on est arrivé au cœur de l'échec et on n'échappera pas à une refondation totale.

Par ailleurs, il a fait observer que la France était la seule à évoquer la défense européenne alors que les autres membres préfèrent ouvertement le cadre de l'OTAN. Il a considéré que l'exclusivité européenne n'était plus adaptée **à la réalité du monde** et que la France devait se soucier de la situation en Méditerranée et en Afrique car aucun

autre pays membre ne le ferait, garder son libre arbitre à ce sujet et avoir un effet d'entraînement. L'idée européenne a été une formidable dynamique de progrès pendant trente ans pour faire tomber le chauvinisme économique, mais il faut à présent retrouver sa liberté pour faire face aux défis qui se dressent devant nous en Afrique et en Méditerranée.

Mme Marie-Hélène Aubert a fait part de sa déception face au Traité de Nice et à la méthode de son élaboration, déception qui trouve son fondement dans les raisons évoquées par M. Charles Ehrmann. En outre, ce texte est dangereux dans le sens où le fait d'imposer une union économique et monétaire comporte des dangers sociaux et environnementaux que même l'OCDE dénonce. La logique qui a prévalu jusqu'alors et qui consiste à "ajouter du plus de ci de là" doit être remise en cause. Il faut s'interroger sur ce qu'on veut faire en l'Europe.

Plus précisément concernant l'objectif d'une Europe démocratique et plus proche des citoyens, le Traité de Nice n'y répond pas. En outre, les citoyens devront un jour ou l'autre être consultés par référendum.

Sur la question du vote à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, à force de ne pas choisir, l'Europe se voit imposer des évolutions qu'elle ne souhaite pas par d'autres.

Si l'un des buts essentiels de la construction européenne a été et reste la paix et la politique extérieure commune, les intérêts économique et financiers restent malheureusement prédominants.

En ce qui concerne la chasse évoquée un peu plus tôt, nos ministres ne peuvent signer des directives pour notre pays en tant que membre de l'Union européenne puis dire **qu'elles sont** imposées par Bruxelles.

Enfin, le Traité de Nice ne permet pas l'élargissement dans de bonnes conditions.

Pour toutes ces raisons et d'autres encore, Mme Marie-Hélène Aubert a déclaré refuser de voter pour l'adoption du présent projet de loi. Les griefs légitimes que l'on peut concevoir à l'encontre de l'évolution de la construction européenne conduisent à estimer que le moment est venu de provoquer une crise au sein de l'Union européenne.

M. Georges Hage, après avoir estimé que son intervention pourrait s'intituler « ôtez-moi d'un doute », a posé deux questions. Est-il exact que la France a accepté à Nice la remise en cause de l'égalité entre **la France et l'Allemagne**, sous prétexte de reconnaître la supériorité démographique

allemande ? Est-il exact que l'Allemagne a imposé à **Nice le principe** d'une nouvelle conférence intergouvernementale pour 2004, ce qui lui donnera l'occasion d'imposer son projet de constitution européenne fédérale ? Selon lui, le Traité de Nice a eu pour premier résultat de déplacer le centre de gravité de l'Union européenne de Bruxelles à Berlin, ce qu'il a jugé peu rassurant.

Le Président François Loncle a rappelé que la bonne entente entre la France et l'Allemagne avait assuré cinquante-cinq années de paix.

M. Maurice Ligot a déclaré que le Traité de Nice comportait **un point très positif** : il ouvre la voie à l'élargissement. Mais il intègre également un point très négatif, en abandonnant, comme l'a déjà fait remarquer M. Georges Hage, le principe d'égalité entre la France et l'Allemagne. Ce dernier point est d'autant plus regrettable qu'il a été accordé sur proposition *française*, alors même que l'Allemagne ne demandait rien ou très peu. Il reste à espérer que le rendez-vous de 2004 sera l'occasion de tout remettre à plat.

Le Rapporteur a répondu aux intervenants.

Il a tout d'abord observé que la responsabilité du Rapporteur était faible dans la chute du Mur de Berlin, lequel a permis la réunification *de l'Allemagne* qui compte depuis lors 80 millions d'*habitants*, alors que la France n'en compte que 60.

Les défauts des directives, souvent trop détaillées et de ce fait mal comprises par les citoyens, sont connus. Pourtant, la raison d'être, théoriquement, de la directive, est de poser les principes généraux, en laissant les Etats membres définir les détails de l'application d'une législation. Il faut certainement revenir à la notion originelle de la directive, *a fortiori* dans la perspective de l'élargissement.

L'espace judiciaire européen progresse régulièrement, même si trop lentement, du fait de la pesanteur des traditions juridiques et judiciaires enracinées de longue date. Ainsi, une très importante convention relative à la coopération judiciaire pénale a enfin été adoptée à la fin de l'année dernière dans le cadre du troisième pilier, après plus de cinq années de *négociation* : *ce texte donnera de nouveaux moyens*, plus efficaces, aux magistrats pour mener leurs enquêtes et faire accomplir des actes d'un pays à l'autre de l'Union. La notion de procureur européen progresse.

Le centre de l'Union ne s'est pas déplacé à Berlin. Il est vrai que l'Allemagne a souhaité une meilleure prise en compte de son poids démographique, mais il n'y a pas eu de concessions excessives qui auraient été faites à notre détriment. En ce qui concerne la

nouvelle procédure de vote à la majorité, la France a tout d'abord maintenu sa parité de voix au Conseil avec l'Allemagne, ainsi que le Royaume-Uni et l'Italie (chacun de ces pays aura vingt-neuf voix). Il est vrai que l'Allemagne pourra demander la vérification de la clause démographique, selon laquelle on s'assure qu'un vote déterminé représente 62% de la population de l'Union. Mais, le fait que la légitimité d'une décision est aussi liée au fait qu'elle réunit une majorité significative de la population de l'Union, surtout dans un cadre géographique qui sera plus étendu et une diversité économique et sociale accrue, peut se comprendre.

De plus, si l'Allemagne aura plus de facilité à faire jouer la clause démographique, celle-ci ne jouera pas à son seul profit. Dans certains cas de figure, la France pourra bloquer une décision avec deux autres grands pays, sans la participation de l'Allemagne. Mais, en pratique, l'examen des configurations de position et de vote montre que la France et l'Allemagne partagent dans la plupart des cas des vues communes, éventuellement dans leur opposition à une mesure. Ces deux pays pourront demander la vérification démographique avec un troisième pays comme le Danemark ou l'Irlande.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission a adopté le projet de loi (no 3045 ).

\*

\* \*

La Commission vous demande donc d'adopter, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte du Traité figure en annexe au projet de loi (n° 3045 ).

N°3092- Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères par M. Michel Vauzelle, sur le projet de loi (n° 3045), autorisant la ratification du traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes

9 Ce protocole (n°11) indiquait que « à la date d'entrée en vigueur du premier élargissement de l'Union (...) la Commission se compose d'un national de chacun des Etats membres, à condition que la pondération des voix au 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, compte tenu de tous les éléments pertinents, notamment d'une compensation pour les Etats membres qui renoncent à la possibilité de désigner un deuxième membre de la Commission. »

9 Dans une Union à 27, elle correspond à l'apport d'un Etat de plus comptant dix voix, c'est à dire la Suède ou la Bulgarie, par exemple.

9 « La réforme des institutions de l'Union européenne : une nécessité pour l'efficacité et la démocratie », rapport présenté le 9 mars 2000 au nom de la Délégation par Gérard Fuchs, rapporteur.

9 M. Jean-Louis Bianco suggérait de confier la présidence de chacune des formations du Conseil à un pays différent : l'on disposerait alors de 15 ou 20 fonctions de commissaires ainsi que de 16 présidences pour les différentes formations du Conseil, qui pourraient être détenues pour des mandats de deux ans au moins. Rapport (n°2454) « L'Europe : enlisement ou renaissance », présenté au nom de la