

Observatoire social européen

**LES DEFIS INSTITUTIONNELS
DE L'ELARGISSEMENT**

Cécile Barbier

Février 2001

Ce document a été rédigé grâce au soutien de la Commission européenne,
Direction générale de l'éducation et de la culture.

Introduction

Le processus d'élargissement de l'Union européenne à Douze pays candidats constitue un véritable défi aux structures mises en place au lendemain de la seconde guerre mondiale à travers les traités constitutifs de la Communauté européenne (traités de Paris pour la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier) et de Rome (Communauté économique européenne et Euratom). Ceux-ci ont été adaptés à l'occasion des différentes adhésions mais surtout lors des réformes des Traités dont le rythme s'est accru ces dix dernières années depuis la conclusion du traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht, 1992), suivie de celle des Traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000).

Quelles que soient les critiques, justifiées ou pas, qui lui sont adressées, le Traité de Nice, signé le 26 février 2001, remplit sa mission principale, celle de permettre l'élargissement de l'Union. Les décisions ou engagements pris en ce sens envoient un signal positif aux pays candidats. L'on connaît désormais la position commune que les Quinze défendront quand sera abordé le chapitre institutionnel dans le cadre des négociations d'adhésion. Au moment où de part et d'autre le soutien des opinions publiques est loin d'être gagné – du côté de l'Union européenne, moins de trois personnes sur dix considèrent l'élargissement comme la priorité de l'Union (1) –, ces derniers attendaient également du Conseil européen de Nice des éclaircissements sur d'éventuels scénarios d'adhésion. Il leur a été proposé une "feuille de route" détaillant les priorités des négociations d'adhésion pour les trois prochains semestres selon les propositions de la Commission du 8 novembre dernier (2).

Il ressort de ce document que le chapitre sur les dispositions institutionnelles ne sera pas ouvert avant le premier semestre de l'année 2002, au même titre que les dernières questions budgétaires et autres questions pendantes. Cet élément donne peu de chance de concrétisation à l'objectif de certains pays candidats de vouloir adhérer à l'Union en 2003 en raison de la durée du processus de ratification des accords d'adhésion, qui peut prendre de dix-huit à vingt-quatre mois. L'absence de date butoir pour l'adhésion effective est l'une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les gouvernements de ces pays en raison du coût que représente l'incorporation de l'acquis communautaire dans leur système économique, juridique et politique. Là encore, le Traité de Nice apporte certains éclaircissements en prévoyant notamment la participation des pays candidats aux prochaines élections européennes en 2004.

Autre défi majeur, avant que les prochaines adhésions ne soient effectives, les aspects budgétaires de l'élargissement et ses répercussions sur les autres politiques de l'Union, et notamment la politique agricole commune et les fonds structurels, doivent être résolus. Adopté lors du Conseil européen de Berlin en mars 1999, le cadre budgétaire pour la période 2000-2006 donne une orientation générale : aucun moyen supplémentaire prévu pour financer l'élargissement. Cependant, les limites de ces perspectives budgétaires sont d'autant plus évidentes au lendemain de la crise du Kosovo qui a mis en lumière combien la stabilisation des Balkans passait inévitablement par l'aide économique. Elles le sont davantage encore depuis la décision d'étendre les négociations d'adhésion à tous les pays candidats, qui ouvre à terme la voie à une Europe à 27, et qui remet en cause le cadre financier élaboré sur base d'une Union européenne à 21. Des actes devront être posés et rien ne permet d'affirmer qu'en la matière le Traité de Nice présente les conditions requises pour l'adaptation d'un cadre financier dont l'ajournement de la prise de décision ne peut constituer une décision en soi.

1. Eurobaromètre 53, Commission européenne, 24 juillet 2000.

2. Document de stratégie pour l'élargissement. Rapport sur les progrès réalisés par les pays candidats sur la voie de l'adhésion, 8 novembre 2000.

Enfin, les négociateurs du traité avaient eux-mêmes implicitement reconnus les lacunes du texte qu'ils venaient d'adopter en prenant la décision d'enclencher un processus de réflexion sur les finalités de l'Union qui devra se conclure en 2004 à l'occasion d'une nouvelle CIG. Le débat sur le futur de l'Europe pourrait aboutir sur la rédaction d'une Constitution. Ce processus devra inclure les pays actuellement en négociations tandis que les futurs candidats seront associés au processus via la Conférence européenne.

1. D'un traité à l'autre

En paraphant le Traité d'Amsterdam en juin 1997, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont rempli les engagements auxquels ils avaient souscrit en ratifiant le traité de Maastricht. Celui-ci prévoyait pour 1996 la convocation d'une conférence intergouvernementale et énumérait certains points de révision. Aucun d'entre eux n'était cependant prêt à cet exercice, en particulier dans les matières institutionnelles.

Les négociations d'adhésion des candidats issus de l'Association européenne de libre-échange (AELE) avaient pour leur part démontré l'impossibilité de résoudre les questions institutionnelles dans le cadre des négociations d'adhésion. La signature en 1994 du compromis d'Ioannina en est l'illustration (3).

Cependant, les travaux de la CIG 1996-1997 se sont clôturés sans qu'aucune réponse claire ne soit apportée aux problèmes majeurs posés par la perspective d'un nouvel élargissement d'une toute autre ampleur : comment aménager la mécanique institutionnelle de l'Union pour que l'élargissement ne se traduise pas automatiquement par la paralysie des procédures de prise de décision ? Comment concilier la cohérence de l'intégration et son approfondissement ?

Les questions essentielles de la composition et de la taille de la Commission, la pondération des voix au sein du Conseil mais aussi l'extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil n'avaient pas été résolues. Le seul résultat fût l'adoption d'un protocole au traité précisant que ces questions devraient être réglées « *un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt Etats membres* ». En attendant, à l'entrée en vigueur du premier élargissement de l'Union, « *la Commission se compose d'un national de chacun des Etats membres, à condition qu'à cette date la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée, soit par une nouvelle pondération des voix soit par une double majorité, d'une manière acceptable pour 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 nommer un deuxième membre de la Commission* ».

Cette approche est apparue suffisamment préoccupante pour que la Belgique propose d'ajouter au traité une déclaration précisant que les questions institutionnelles devront être réglées *avant* tout élargissement en ce compris une extension significative du recours à la majorité qualifiée. La France et l'Italie s'étaient ralliées à cette demande.

3. Actuellement le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 62 voix sur 87 (71% des votes). Le vote est pondéré de la manière suivante : Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, 10 voix; Espagne, 8 voix; Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal, 5 voix; Autriche et Suède, 4 voix; Danemark, Irlande et Finlande, 3 voix; Luxembourg, 2 voix. Le seuil de la minorité de blocage actuelle est de 26 voix. Le compromis de Ioannina prévoit que "si des membres du Conseil représentant entre 23 et 25 voix indiquent leur intention de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil fera tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable, à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 65 voix au moins", voir Agence Europe, série EUROPE DOCUMENTS. No. 1879. 14 avril 1994. p. 1-3. Une déclaration jointe au traité d'Amsterdam proroge ce compromis jusqu'à l'entrée en vigueur du prochain élargissement.

Le mandat de la CIG 2000

Conformément aux décisions des Conseils européens de Cologne et d'Helsinki (juin 1999 et décembre 1999), les travaux de la conférence intergouvernementale devaient résoudre les questions institutionnelles laissées en suspens à Amsterdam. Ces travaux devaient aussi porter sur « d'autres modifications qu'il faudra apporter aux traités à propos des institutions européennes, en liaison avec les questions précitées et dans le cadre de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam ». En plus des coopérations renforcées, cet ordre du jour sous-entendait bien entendu des questions telles que la responsabilité individuelle des commissaires, suite à la démission collective de la Commission en mars 1999. La Conférence a également abordé d'autres questions institutionnelles telles que la réforme de la Cour de justice et la limitation des membres de certaines institutions et instances européennes. Et, à la suite de l'arrivée au pouvoir d'un parti extrémiste en Autriche, s'est aussi profilée l'instauration d'une procédure de surveillance du respect de la démocratie et des droits de l'homme permettant à l'UE de réagir en cas de violation des principes démocratiques. Pratiquement, il s'agissait d'envisager la possibilité de mettre sur pied un système d'alerte précoce.

Avis des institutions européennes sur la CIG en prélude au lancement de la CIG

Conformément aux traités européens, la Commission est tenue de donner un avis avant toute réforme institutionnelle (article 48 du traité sur l'Union européenne). Celui-ci a été adopté le 26 janvier 2000, à quelques jours du début des travaux de la Conférence intergouvernementale (le 14 février). Le document comporte deux parties : l'une sur le fonctionnement des institutions européennes dans l'Union élargie, l'autre sur l'efficacité des procédures de décision (4). En plus de certaines propositions de nouveaux articles du traité, il contient également trois annexes : la liste des décisions qui, pour des raisons sérieuses et durables, requièrent l'accord unanime de tous les États membres ; les dispositions qui pourraient désormais être prises à la majorité qualifiée ; et la représentation des États membres dans les institutions de l'Union, à partir d'une extrapolation du système actuel.

Après avoir rendu en février un avis positif sur la convocation de la CIG (5), le Parlement européen a adopté en avril 2000 une longue résolution par laquelle il détaille son approche pour chaque institution et organe en particulier ainsi que les procédures décisionnelles (6).

Enfin, le Conseil Affaires générales a donné, le 14 février, son avis favorable à la réunion de la CIG, qui a débuté le même jour à Bruxelles en présence de Mme Nicole Fontaine, présidente du Parlement européen et des deux observateurs également membres du Parlement européen, M. Elmar Brok et M. Dimitris Tsatsos. Chaque session ministérielle, de même que chaque réunion au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, a été précédée d'un échange de vues avec le président du Parlement assisté de ses deux représentants. Dix réunions ministérielles se sont ainsi tenues jusqu'à la conclusion de la CIG à Nice lors du Conseil européen le plus long de l'histoire de la Communauté européenne.

4. *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement, Avis de la Commission au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres en vue de modifier les traités*, COM (2000) 34 du 26 janvier 2000. La Commission a en outre adopté plusieurs contributions complémentaires sur « la réforme de la juridiction communautaire », COM (2000) 109 du 1^{er} mars 2000 ; sur *le vote à la majorité qualifiée pour des aspects liés au marché unique dans le domaine de la fiscalité et de la sécurité sociale*, COM (2000) 114 du 14 mars 2000 et sur *le statut des partis politiques européens*, COM (2000) 444 du 14 juillet 2000.
5. Résolution A5-0018/2000 du Parlement européen du 3 février 2000 sur la convocation de la Conférence intergouvernementale.
6. Résolution A5-0086/2000 du Parlement européen avec ses propositions pour la CIG, 13 avril 2000.

A l'occasion de la signature officielle du Traité de Nice, le 26 février 2001, par les Ministres des Affaires étrangères des Quinze, de nombreuses voix se sont élevées pour que la procédure de ratification soit achevée pour la fin 2002. On rappellera qu'en la matière l'avis du Parlement européen est une nécessité politique mais pas une obligation juridique. En revanche, les Traités d'adhésion, négociés entre l'Union européenne et chacun des pays candidats, doivent recevoir son avis conforme.

La pression de l'élargissement

Cette pression est apparue avec force lors de la présentation en octobre 1999 du rapport d'un « groupe des Sages » mis en place par le président de la Commission européenne, M. Romano Prodi (7). Ce n'est évidemment pas un hasard si ce rapport a été diffusé le 18 octobre, quelques jours après la recommandation de la Commission d'étendre à l'ensemble des pays candidats le processus des négociations d'adhésion, recommandation endossée par le Conseil européen d'Helsinki en décembre suivant. Selon le rapport des trois Sages, l'élargissement impliquait de rendre praticable la flexibilité de l'Union d'une part, et la séparation des traités, de l'autre. Ce n'est qu'après d'âpres discussions que le Conseil européen de Feira a finalement décidé d'étendre le mandat de la CIG aux coopérations renforcées. Quant à la deuxième proposition, des voix se sont opposées à la séparation des textes en raison du fait que le « traité de base » aurait trop la saveur d'une Constitution.

La pression de l'élargissement pesait plus que jamais sur la Conférence intergouvernementale. En effet, conformément aux conclusions adoptées à Helsinki par les chefs d'État ou de gouvernement, « *dès que les résultats de cette conférence auront été ratifiés, l'Union devrait être en mesure d'accueillir de nouveaux États membres à partir de la fin de 2002, dès que ceux-ci auront montré qu'ils sont capables d'assumer les obligations de l'adhésion et que les négociations auront été menées à bonne fin* ». C'est sans doute ce qui explique la prudence des positions présentées par les pays candidats dans le contexte de la CIG (voir CIGinfo n°4).

On remarquera que le Conseil européen de Nice a réitéré son soutien à la Conférence européenne qui « *représente un cadre utile de dialogue entre les États membres de l'Union et les pays ayant vocation à l'adhésion* ». Et, à la suite du Sommet de Zagreb organisé fin novembre 2000, entre les pays de l'Union et ceux des Balkans occidentaux avec qui des Accords de stabilisation et d'association sont négociés (Albanie, Ancienne république yougoslave de Macédoine, la Bosnie Herzégovine, la Croatie et la République fédérale de Yougoslavie), le Conseil européen a proposé que les « *pays du processus de stabilisation et d'association, ainsi que les pays de l'AELE, soient invités en tant que membres désignés* ». L'intégration des pays des Balkans occidentaux dans la Conférence européenne confirme les termes des accords de stabilisation qui reconnaissent à ces pays la perspective d'adhésion à l'Union européenne.

2. Les résultats de la CIG 2000

Les négociateurs du Traité de Nice n'avaient pas pour objectif d'accroître les domaines d'action de l'Union. Les travaux de la conférence intergouvernementale devaient résoudre en réalité des questions de nature éminemment politiques puisqu'il s'agissait de thèmes liés à la répartition des pouvoirs entre les institutions de l'Union et qui n'offraient que peu de marge

7 *Les implications institutionnelles de l'élargissement*, Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker et David Simon, Rapport présenté le 18 octobre 1999 à la Commission.

de manœuvre dans les marchandages coutumiers lors de ce type de négociations. Pour preuve, lors des derniers moments de la négociation, l'Allemagne a renoncé à sa demande d'obtenir un poids plus important dans le système de pondération des voix au Conseil tandis qu'à contrario, la Belgique a accepté de perdre une voix par rapport aux Pays-Bas. Il semble que la Belgique et l'Allemagne aient obtenu en guise de « compensation » un nombre de sièges plus élevé au Parlement européen, et ce au détriment de l'extension du vote à la majorité qualifiée et de l'extension parallèle de la codécision dans le domaine législatif. Le climat dans lequel se sont déroulées ces tractations a aussi eu pour conséquence de modifier de manière à tout le moins étonnante le nombre et la répartition des voix attribuées aux pays candidats ainsi que leur représentation au PE. Ces chiffres figurent dans une déclaration contenant la position que défendront les Quinze lors des négociations du chapitre institutionnel des négociations d'adhésion. Il reste à savoir quelle marge de manœuvre elle laisse aux pays candidats mais comme le laisse sous-entendre la déclaration sur le seuil de la majorité qualifiée dans une Union à 27, ce n'est qu'au moment de la signature des derniers accords d'adhésion que la réalité des chiffres sera définitivement connue.

■ Taille et composition de la Commission

Le protocole sur l'élargissement de l'Union européenne annexé au traité de Nice confirme l'abandon du second commissaire pour les grands pays à partir du 1^{er} janvier 2005, « avec effet à partir de l'entrée en fonction de la Commission postérieure à cette date » et assure aux pays candidats qu'ils seront représentés individuellement au sein de la Commission.

Et cela, jusqu'au moment où la Commission européenne comptera 27 membres. Lors de l'entrée en fonction de la Commission européenne qui suivra l'adhésion du 27^e membre, le nombre de commissaires sera « inférieur au nombre d'États membres ». Aucun mécanisme n'est prévu en vue de désigner les commissaires dont le nombre n'est pas fixé dès lors que tous les pays n'y seront plus représentés. Il reviendra au Conseil d'en fixer le nombre après la signature du traité d'adhésion du vingt-septième État. Il devra également adopter une décision sur les modalités de la « rotation égalitaire » selon deux principes : principe de la stricte égalité des États membres pour la détermination de l'ordre de passage et du temps de présence des membres de la Commission, et respect de l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres de l'Union.

La majorité qualifiée a été obtenue, lors de la dernière phase des négociations, pour la désignation du président de la Commission européenne. Il en va de même pour la liste des autres membres de la Commission ainsi que lors du remplacement d'un membre démissionnaire ou décédé.

La reformulation de l'article 217 du Traité CE répercute la « lex Prodi », à savoir le rôle du Président dans l'organisation du collège, l'attribution et le remaniement éventuel des portefeuilles, et sa suprématie au sein de la Commission. La démission d'un commissaire si le Président le lui demande devra néanmoins être approuvée par le collège, ce qui réduit la portée politique de cette disposition.

■ Pondération des voix au Conseil

Le nombre des votes requis pour atteindre la majorité qualifiée a d'ailleurs fait l'objet d'ultimes corrections fin décembre. Selon la version définitive du Traité de Nice, avant l'élargissement, le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 169 voix sur 237, ce qui représente 71,30 % des voix). Si cette situation est comparable à celle actuellement en vigueur (62 voix sur 87, soit 71,26 % des voix), le traité introduit un changement important : la majorité qualifiée doit, en plus des 169, voix exprimer le vote favorable d'au moins la majorité des États membres si la décision se fonde sur une proposition de la Commission et d'au moins

deux tiers des membres dans les autres cas. Dans tous les cas si à la demande d'un membre du Conseil il s'avère que la décision ne représente pas au moins 62 % des voix (seuil démographique), la décision en cause n'est pas adoptée. Au total, trois seuils sont donc prévus : majorité qualifiée des voix, majorité d'Etats, 62 % de la population européenne. Notons enfin qu'en ce qui concerne le filet démographique, l'Allemagne, en s'alliant avec seulement deux grands pays (France, Grande-Bretagne ou Italie), pourra bloquer les décisions qui ne lui conviennent pas. Et ce en raison du poids de sa population (17 % de la future Europe des Vingt-sept) qui lui permettra d'atteindre le seuil de blocage démographique. Ce n'est pas le cas des autres grands pays qui devront, sans l'Allemagne, trouver des alliances plus difficiles à quatre...

Enfin, la déclaration sur l'élargissement fixe le nombre de voix requis pour atteindre la majorité qualifiée dans une Union à 27 à 258 voix sur 345, soit 74,78% des voix. Une autre déclaration prévoit que le pourcentage des voix requises pour atteindre la majorité qualifiée atteindra un maximum de 73,4 % et, dès lors que l'Union compte 27 membres, établit à 91 le nombre de voix pour constituer une minorité de blocage. On remarquera que si la minorité de blocage est fixée à cette hauteur, cela revient à dire que la majorité qualifiée correspond à 73,91% de voix, ce qui est supérieur au 73,4% mentionné dans la déclaration. En fait, il faudra attendre la conclusion du ou des derniers accords d'adhésion pour connaître la réalité des chiffres dans une Union à 27.

Pondération des voix au Conseil (UE 15) à partir du 1^{er} janvier 2005

PAYS	Voix
Belgique	12
Danemark	7
Allemagne	29
Grèce	12
Espagne	27
France	29
Irlande	7
Italie	29
Luxembourg	4
Pays-Bas	13
Autriche	10
Portugal	12
Finlande	7
Suède	10
Royaume-Uni	29
Total	237

La pondération des voix au Conseil UE 27

<i>Membres du Conseil</i>	<i>Situation actuelle</i>	<i>Approuvée à Nice</i>	<i>Population en milliers d'habitants</i>
Allemagne	10	29	82 038
Royaume-Uni	10	29	59 247
France	10	29	58 966
Italie	10	29	57 612
Espagne	8	27	39 394
Pologne		27	38 667
Roumanie		14	22 489
Pays-Bas	5	13	15 760
Grèce	5	12	10 533
Rép. Tchèque		12	10 290
Belgique	5	12	10 213
Hongrie		12	10 092
Portugal	5	12	9 980
Suède	4	10	8 854
Bulgarie		10	8 230
Autriche	4	10	8 082
Slovaquie		7	5 393
Danemark	3	7	5 313
Finlande	3	7	5 160
Irlande	3	7	3 744
Lituanie		7	3 701
Lettonie		4	2 439
Slovénie		4	1 978
Estonie		4	1 446
Chypre		4	752
Luxembourg	2	4	429
Malte		3	379
TOTAL	87	345	481.181

■ Extension du vote à la majorité qualifiée ou passage à la codécision

A la différence des domaines dans lesquels s'applique la méthode intergouvernementale (politique étrangère et de sécurité commune et coopération policière et judiciaire mais aussi notamment des processus reposant sur la « soft law » découlant entre autres du Conseil européen de Lisbonne), la promotion de l'intérêt communautaire est issue de l'application, dans le cadre du traité CE, de la « méthode communautaire » qui repose sur le jeu du triangle institutionnel (Commission européenne, Parlement et Conseil). Le rôle de chacune des institutions est déterminant dans le processus d'élaboration des décisions mais aussi en regard de la légitimité de l'action de l'Union européenne (qui s'exprime également dans le rôle attribué à la Cour de justice des CE).

Selon les matières considérées, le Conseil statue à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. Selon les cas, le Conseil se prononce, après avoir reçu l'avis du Parlement européen et, pour les questions socio-économiques, du Comité économique et social. Le Comité des régions est en outre obligatoirement consulté pour les questions relatives à la cohésion économique et sociale. La Commission peut modifier ou retirer sa proposition à tout moment, tant que le Conseil n'a pas statué définitivement. Selon les dispositions de l'article 250 du traité CE, l'unanimité du Conseil est toujours nécessaire pour modifier une proposition de la Commission (hormis dans le cadre de la procédure de codécision dans le cadre du comité de conciliation).

Pour ce qui concerne la codécision, la règle générale est basée sur un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, à l'exception des matières culturelles (8) et aux trois cas liés à la libre circulation (libre circulation des personnes (9), libre circulation des travailleurs (10) et reconnaissance des diplômes dans le cadre de l'exercice des professions (11)) pour lesquels des votes à l'unanimité sont toujours requis (12). L'article 18 du Traité CE (citoyenneté européenne, liberté de circuler et de séjourner) est le seul cas passant en « codécision normale » (majorité qualifiée au sein du Conseil) dans le traité de Nice.

Introduite par le traité de Maastricht, la procédure de codécision donne au Conseil et au Parlement européen la faculté d'arrêter conjointement des actes juridiques. Le traité d'Amsterdam avait étendu son application à vingt-trois nouveaux cas, dont huit sont prévus par les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam. En demeuraient exclus des secteurs fondamentaux tels que la politique agricole commune, la fiscalité indirecte ou les nouveaux domaines communautarisés du troisième pilier (asile et immigration ainsi que les questions liées à la libre circulation des personnes). Une situation qui demeure inchangée avec le traité de Nice qui ne prévoit qu'au 1^{er} janvier 2004 le passage en codécision en matière d'asile et d'immigration.

En principe, le Parlement statue à la majorité simple de ses membres. Lors du vote de décisions majeures, des quorums précis doivent être atteints (13) et dans le cadre des procédures législatives, l'amendement ou le rejet de la position commune du Conseil dans le cadre des procédures de coopération (14) et de codécision (15) nécessite la majorité absolue, l'adoption du projet commun issu du comité de conciliation dans le cadre de la procédure de codécision requiert également la majorité absolue.

De façon générale, le nombre des dispositions passant à la majorité qualifiée avec ou sans codécision (voir Annexe I, II et III) est nettement inférieur à celui envisagé dans les listes préparatoires. Le passage est différé pour de nombreuses décisions importantes qui n'interviendront qu'en 2004 ou ne seront d'application qu'à compter de 2007 (cohésion économique et sociale et Fonds structurels, règlements financiers). En dehors de la désignation du Président de la Commission européenne et de la liste de ses membres, dont l'importance politique est évidente, le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée concerne de nombreuses questions de procédures (nominations et approbation de règlements intérieurs). De manière générale, là aussi, le traité de Nice est loin de simplifier les mécanismes d'adoption des décisions dans l'Union européenne.

8. Article 151 TCE par. 5.

9. Article 18 TCE par. 2.

10. Article 42 TCE, règles relatives à la sécurité sociale des travailleurs migrants.

11 Article 47 TCE par.2

12 As of environment, codecision is the rule except for certain essential aspects (in particular, taxation and hydraulic stock management) where unanimity and the simple consultation of the Parliament remains application (article 175 TEC par. 2) in the treaty of Nice.

sauf pour certains aspects essentiels (notamment, fiscalité et la gestion des ressources hydrauliques) où l'unanimité et la simple consultation du Parlement demeurent d'application (article 175 TCE par. 2) dans le traité de Nice.

13. L'adoption d'une motion de censure contre la Commission doit réunir à la fois deux tiers des suffrages exprimés et la majorité des membres (article 201 du TCE), il en va de même pour l'avis conforme dans le mécanisme de sanction prévu en cas de non-respect des droits de l'homme (article 7 du TUE). Les amendements au budget exigent la majorité des membres, les modifications aux dépenses obligatoires en première lecture demandent la majorité absolue des suffrages exprimés, le rejet du budget exige que le Parlement statue à la majorité de ses membres et que le vote recueille deux tiers des suffrages exprimés et une modification du taux maximal d'augmentation des dépenses obligatoires nécessite un vote de la majorité de ses membres et les trois cinquièmes des suffrages exprimés (article 272 par. 8 et 9 du TCE).

14. Article 252 du TCE.

15. Article 251 du TCE.

L'accord sur les relations économiques extérieures est particulièrement complexe (article 133 du TCE). Il concerne le commerce des services et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle. La Commission fait l'objet d'un encadrement strict d'un Comité spécial, avec exception culturelle. Aucun rôle n'est prévu pour le Parlement européen. Il sera simplement consulté lors du déclenchement éventuel d'une procédure permettant d'étendre les négociations commerciales aux autres accords portant sur la propriété intellectuelle. Soutenu par la Commission, ce dernier avait demandé que soient soumis à son avis conforme tous les accords internationaux relevant de l'article 300 du traité CE lorsque la procédure de codécision est d'application dans le domaine interne.

En matière sociale (article 137 du TCE), la lutte contre l'exclusion et la modernisation des systèmes de protection sociale sont comprises dans le champ de la codécision (et, par conséquent, de la majorité qualifiée mais ne concernent que l'adoption de mesures d'accompagnement). Le Conseil peut en outre décider à l'unanimité - sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen - du passage à la codécision pour les questions portant sur 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, y compris la cogestion ; les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers en séjour régulier. Cela ne concerne pas les dispositions sur la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs qui resteront à l'unanimité.

Le traité ne simplifie pas une situation au demeurant déjà complexe dans le traité d'Amsterdam en matière de libre circulation des personnes, d'asile et d'immigration. Le passage en codécision dès l'entrée en vigueur du traité ne concerne que les dispositions de l'article 65 du TCE en matière de coopération judiciaire et civile à l'exception des aspects touchant le droit de la famille. Les mesures relatives à l'asile ne passeront en codécision qu'après l'adoption de la législation de base (article 63 points 1a, b et c). Les mesures sur la protection temporaire des personnes déplacées (article 63 point 2a) sont également concernées à condition que la législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels soient adoptés.

Selon les termes de la *déclaration* relative à l'article 67 TCE, le Conseil statuera en codécision à partir du 1^{er} mai 2004 pour les questions de libre circulation des ressortissants des pays tiers (article 62 point 3 du TCE) ainsi que pour l'immigration clandestine (article 63 point 3b).

À partir du 1^{er} mai 2004, la coopération entre administration (article 66 TCE) passera quant à elle à la majorité qualifiée.

Les mesures relatives au contrôle des personnes aux frontières extérieures (article 62 point 2 a) ne passeront à la majorité qualifiée qu'après la conclusion d'un accord sur-le-champ d'application de ces mesures. Enfin, le Conseil s'efforcera de rendre la procédure de codécision applicable au 1^{er} mai 2004 ou dès que possible aux autres domaines couverts par cette partie du traité.

Ces résultats sont bien sûr en retrait par rapport aux propositions émises par le Parlement et par la Commission. Pour ce qui concerne les institutions, la complexification de la prise de décision au Conseil ne correspond évidemment pas aux attentes du Parlement et de la Commission. En ce qui concerne les procédures décisionnelles, le Parlement estimait que la procédure de codécision et le vote à la majorité qualifiée au Conseil devaient devenir la règle générale pour la prise de décision dans le domaine législatif. Le Parlement souhaitait que la procédure de codécision s'applique aussi à la législation en matière de coopération policière et judiciaire en matière pénale. Il appelait en outre à l'extension du vote à la majorité qualifiée aux décisions relatives aux nominations aux institutions et organes de l'Union, tandis que le vote à l'unanimité au Conseil serait limité aux décisions à caractère constitutionnel qui – en

vertu du traité – doivent être approuvées par les parlements nationaux. Le Parlement soutenu par la Commission proposait d'étendre les cas où il devrait lui-même être appelé à donner son avis conforme (sur tous les accords internationaux relevant de l'article 300 du traité CE lorsque la procédure de codécision est d'application dans le domaine interne, sur les décisions relatives aux ressources propres ainsi que pour les nominations à la Cour des comptes et à la Cour de Justice, au Tribunal de première instance ainsi qu'au Directoire de la BCE).

De façon générale, la CIG a différé le passage en codécision pour les aspects les plus sensibles. C'est notamment les cas en matière de cohésion économique et sociale. L'application de la codécision est prévue à partir du 1^{er} janvier 2007, ce qui signifie que cette décision ne sera en réalité opérationnelle qu'à l'expiration des perspectives financières 2007-2013. Cela revient à dire que jusque là il sera toujours possible aux pays dits « de la cohésion » actuels (16), de tenter d'empêcher les réformes nécessaires du fait de l'élargissement plutôt que de courir le risque de ne plus bénéficier des aides communautaires. A ce sujet, le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale est éloquent et suggère de repenser la politique de cohésion pour en assurer le maintien et l'efficacité (17).

Les observateurs sont unanimes, les considérations nationales l'ont emporté sur le souci de donner à l'Union les moyens de fonctionner après son élargissement aux douze pays candidats. Pourtant, d'autres aménagements sont nécessaires. Par exemple, la procédure de codécision ne s'applique pas à l'ensemble des matières de nature a priori législative, la notion même d'acte législatif communautaire restant à définir clairement. Il s'agit d'une question qui apparaît régulièrement dans le cadre des CIG mais qui demeure dans les limbes. Là aussi, l'élargissement va augmenter la durée des procédures et appelle une distinction entre des actes de nature très techniques et ceux de nature législative soumis à la codécision. Dans ce cas comme dans d'autres, il apparaît que l'Union ne pourra plus faire l'impasse d'une clarification nécessaire en vue de l'élargissement et indissociable du processus de simplification. C'est sans doute l'un des éléments susceptibles d'alimenter la réflexion dans le sens de la déclaration sur l'avenir de l'Union jointe au traité de Nice (voir infra).

■ Membres du Parlement européen

En ce qui concerne le Parlement européen, on soulignera que le seuil de 700 députés adopté précédemment est aujourd'hui fixé à 732 (voir Annexe IV). Certains compromis en matière de pondération des voix semblent avoir eu, pour « lots de consolation », des augmentations du nombre de parlementaires. Ainsi, l'Allemagne qui ne « décroche » pas de la France en voix au Conseil, décroche malgré tout des grands pays en nombre de députés (99 contre 72). Inversement, la Belgique, qui décroche des Pays-Bas au Conseil, réduit son écart en nombre de députés par rapport au voisin néerlandais.

Selon le Protocole sur l'élargissement, à la date du 1^{er} janvier 2004, la répartition des sièges pour les 15 États membres sera la suivante :

16. Espagne, Portugal, Grèce et Irlande qui bénéficient d'aides des fonds structurels et du fonds de cohésion. Ce dernier a été créé en 1992 afin d'aider les pays dont le PNB par tête est inférieur à 90% de la moyenne de l'UE en vue de l'Union économique et monétaire.

17. Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions : Deuxième Rapport sur la Cohésion économique et sociale, COM (2001) 24 du 31 janvier 2001. Evaluant les besoins de la politique de cohésion dans la perspective d'une Union élargie, il en ressort que, si l'élargissement devait avoir lieu demain, au niveau national, plus d'un tiers de la population vivrait dans un pays où le revenu (PIB) par habitant serait inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union (seuil d'éligibilité actuel du Fonds de cohésion) contre un sixième dans l'Europe des Quinze actuels. Sur le plan régional, le revenu moyen par habitant des 10 % de la population vivant dans les régions les moins prospères de l'Europe des 27 n'atteindrait que 31 % de la moyenne de l'Europe des 15 actuelle, le revenu par habitant des 10 % de la population situés en bas de l'échelle est égal à 61 % de la moyenne.

Pays	Sièges
Belgique	22
Danemark	13
Allemagne	99
Grèce	22
Espagne	50
France	72
Irlande	12
Italie	72
Luxembourg	6
Pays-Bas	25
Autriche	17
Portugal	22
Finlande	13
Suède	18
Royaume-Uni	72
Total	535

À ces 535 députés viendra s'ajouter le nombre des représentants des nouveaux États membres. Pour la législature 2004-2009, celui-ci pourra temporairement dépasser la limite de 732 fixée à l'article 189 du TCE. Si le nombre total de membres est inférieur à 732, une correction sera appliquée de sorte que le nombre total soit le plus proche possible des 732 sans permettre pour autant le dépassement du nombre des représentants des 15 États membres actuels de l'UE (législature 1999-2004). La déclaration sur l'élargissement contient le nombre de sièges attribués aux pays candidats et sera la position commune des Quinze lors des négociations du chapitre institutionnel des négociations d'adhésion (voir Annexe IV).

■ Les coopérations renforcées

Aux côtés des « reliquats » d'Amsterdam, l'autre thème « essentiel » de la CIG était celui de la coopération renforcée. La seule ébauche de réponse du traité d'Amsterdam aux défis posés par l'élargissement avait consisté en l'insertion d'un nouveau titre sur « la coopération renforcée » dans le traité sur l'Union européenne, qui devrait organiser la différenciation de l'Union en permettant à certains États d'aller « de l'avant ». Mais selon les dispositions actuelles, outre certaines conditions devant être respectées dans le cadre du traité CE, un État peut s'opposer au déclenchement d'une coopération plus étroite « *pour des raisons de politique nationale importantes* ». Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, il existe un mécanisme dit de « l'abstention constructive » qui autorise aussi indirectement la mise en œuvre d'initiatives limitées à certains États. Dans tous les cas, la possibilité de droit de veto est reconnue à tout État qui aurait estimé ses intérêts politiques lésés par de telles coopérations. Plusieurs commentateurs en ont déduit que les conditions de lancement de coopérations renforcées sont à ce point strictes qu'elles risquent d'en empêcher toute réalisation (18). Sans savoir si leur application sera possible en matière de sécurité sociale, l'actualité récente a confirmé que les domaines potentiels pour leur application sont la fiscalité et l'Union économique et monétaire. Ainsi, Madame Michaele Schreyer, Commissaire européen en charge du budget a envisagé la possibilité de recourir

18. Françoise de La Serre et Helen Wallace, « *Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?* », Paris, Fondation Notre Europe, 1997 et Françoise de La Serre, « *Une Europe ou plusieurs ?* », Politique étrangère, n° 1 1999.

aux coopérations renforcées en matière de taxation de l'énergie (19) et la possibilité d'y recourir est également envisagée dans processus de surveillance multilatérale de l'Union économique et monétaire (20).

Le débat sur les coopérations renforcées du futur ne s'est imposé dans le cadre de la CIG qu'à compter de l'été 2000. En marge de la CIG mais aussi dans le cadre de celle-ci, différentes personnalités se sont exprimées sur les coopérations renforcées (voir CIGinfo n°6). Nous en rappelons ici les éléments les plus importants.

« Fédération d'États-Nations » et « avant-garde ouverte » selon Jacques Delors

Quelques jours avant l'ouverture de la CIG, Jacques Delors commentant les décisions du Conseil européen d'Helsinki d'étendre le processus de négociations d'adhésion à l'ensemble des pays candidats (et d'inclure la Turquie parmi ceux-ci mais d'ajourner l'ouverture des pourparlers d'adhésion avec ce pays) avait qualifié l'élargissement de « *fuite en avant* » (21). Les coopérations renforcées ne pourraient pas marcher en raison de l'unanimité qui prévaut et du fait que l'ensemble du traité de Maastricht n'est pas concerné par leur application. Sans choisir entre l'approfondissement « *contre* » l'élargissement, pour l'ancien président de la Commission européenne, la possibilité de poursuivre l'approfondissement consistait à permettre à une « *avant-garde* » d'aller plus loin. Delors proposait de permettre à cette avant-garde de constituer une « *fédération d'États-Nations* » devant faire l'objet d'un « *traité particulier, plus exigeant et plus explicite* », ce qu'il qualifie aussi de « *Traité dans le Traité* », tandis qu'il faudrait « *affiner le pacte économique et social qui sera celui de l'Union à 27* » tant il est vrai que « *l'Europe change de paradigme dans le contexte de la mondialisation* » (22).

La formule de l'avant-garde ouverte, à ceux qui le veulent et qui le peuvent, est selon Jacques Delors celle qui « *peut permettre de concilier l'élargissement le plus rapide possible et la poursuite de l'intégration européenne* ». Dans un article publié par le Nouvel Observateur, il a synthétisé ce que pourraient être les relations entre la Fédération des États-nations et l'Union européenne, la « Grande Europe » qui devrait « *offrir à ses adhérents un espace de paix active, le cadre pour un développement durable et, enfin, un espace de valeurs vécues dans la diversité de nos cultures et de nos traditions* » (23).

« Sur le plan institutionnel, l'avant-garde prendrait la forme d'une Fédération des États-nations avec sa double dimension : fédérale pour clarifier les compétences et responsabilités, nationale pour assurer la permanence et la cohésion de nos sociétés et de nos nations. Ce serait bien entendu une application du principe salutaire de subsidiarité. Le lien avec la Grande Union serait assuré par l'existence d'une Commission commune, responsable de la cohérence entre les deux ensembles et du respect des règles et de l'acquis communautaires. En revanche l'avant-garde disposerait de son propre Conseil des Ministres et de son propre Parlement ».

19. A l'occasion d'un discours prononcé à Berlin le 5 février dernier, Madame Schreyer a évoqué cette possibilité pour contourner le blocage de la directive proposée voici quatre ans sur la taxation de l'énergie en raison de l'unanimité prévue en la matière.

20. Communication de la Commission sur le renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone Euro, COM(2001) 82 du 7 février 2001.

21. "Jacques Delors critique la stratégie de l'élargissement de l'Union", in Le Monde 18 janvier 2000.

22. Intervention de Jacques Delors, lors du 4ème colloque franco-allemand, "L'avant-garde européenne, un nouveau centre de gravité pour l'Europe", Témoins/Europartenaires/Friedrich Ebert Stiftung, Paris, 29 juin 2000, disponible sur le site du Groupement d'études et de recherches « Notre Europe », <http://www.notre-europe.asso.fr/DiscoursVI00.pdf>.

23. « Pour une avant-garde européenne », Le Nouvel Observateur n° 1890 du 25-31 janvier 2001.

« Fédération européenne » et « Centre de gravité », selon Joschka Fischer

Le ministre des Affaires étrangères allemand, Joschka Fischer, s'exprimant à titre personnel lors du désormais célèbre discours prononcé à Berlin en mai 2000, avait déclaré que : « *le pas qui va de la coopération renforcée à un traité constitutionnel (...) présuppose un acte de refondation politique délibéré de l'Europe* », synonyme du « *parachèvement de son intégration politique* » pour une avant-garde de pays européens (24). Le risque que comporte un élargissement à 27 ou 30 États membres est de dépasser la capacité d'absorption de l'UE avec ses vieilles institutions et ses vieux mécanismes, et d'engendrer des crises graves. L'heure est venue des réflexions tant sur « *la nature de ce que nous appelons la « finalité de l'Europe » que la façon dont nous pourrions nous rapprocher de cet objectif* ». L'élargissement rendra indispensable une réforme fondamentale des institutions européennes.

Selon Joschka Fischer, le développement de la coopération renforcée, devrait permettre aux pays qui le désirent d'avancer dans des domaines comme : « *le développement de la zone euro à onze vers une union politico-économique, la protection de l'environnement, la lutte contre la criminalité, le développement d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile et bien sûr également en politique étrangère et de sécurité* ». Plus tard, le développement d'un « *centre de gravité* » ouvrirait la voie du *parachèvement de l'intégration politique*. Ce groupe d'États pourrait conclure un nouveau traité fondamental qui serait le noyau d'une Constitution de la fédération. Enfin, sur la base de ce nouveau traité fondamental, « *la Fédération se doterait de ses propres institutions, d'un gouvernement qui, au sein de l'UE, devrait parler d'une seule voix au nom des membres du groupe dans un nombre de questions aussi grand que possible, d'un parlement fort et d'un président directement élu* ».

Le processus constitutionnel, selon Schröder et Amato

Dans un article publié dans le journal *La Repubblica* daté du 21 septembre 2000, Giuliano Amato et Gerhard Schröder avaient fait part de leur attente d'un succès à Nice tant sur le fait de rendre opérationnelles les coopérations renforcées (afin d'éviter que les plus dynamiques n'agissent hors du cadre des Traités) que sur le lancement d'un processus constitutionnel (charte des droits et répartition des compétences), qui devrait déboucher sur une ample conférence en 2004, elle-même précédée d'un vaste débat public. Les propositions présentées par la suite par ces deux pays dans le cadre de la CIG (25) ont été les premières à faire ouvertement référence à la possibilité que certains États constituent une « *avant-garde* » qui serve le processus d'intégration et soit entièrement ouverte à la participation ultérieure d'autres États membres. Le document citait comme application possible dans le cadre du Traité CE, le développement des droits liés à la citoyenneté européenne en accordant le droit de vote aux scrutins au niveau national. L'idée que les coopérations renforcées seraient un moyen de contourner les blocages dus à l'unanimité n'était pas partagée par la délégation belge selon laquelle « *il ne semble pas indiqué de limiter la coopération renforcée aux seuls domaines régis par l'unanimité* » (26). La résolution du Parlement européen excluait une telle possibilité et préconisait en vue de l'élargissement de recours aux périodes transitoires avant d'en arriver à l'instrument de la coopération renforcée (27).

24. Discours prononcé par Joschka Fischer à l'Université Humboldt de Berlin "De la Confédération à la Fédération - réflexion sur la finalité de l'intégration européenne", le 12 mai 2000.

25. CONFER 4783 du 4 octobre 2000.

26. CONFER 4765 du 28 août 2000.

27. Résolution A5-0288/2000 du Parlement européen sur la coopération renforcée du 25 octobre 2000.

« Promotion de la méthode communautaire », selon les pays du Benelux

Dans un mémorandum adopté en octobre 2000 sur la Conférence intergouvernementale et l'avenir de l'Union européenne, les pays du Benelux ont exposé leur point de vue sur les coopérations renforcées et sur les réformes de l'Union européenne. Ils avaient aussi proposé une approche évolutive fondée sur les deux principes suivants (28) : la réalisation de nouvelles réformes dans le cadre des institutions existantes et la défense de la méthode communautaire en tant que vecteur principal de l'intégration européenne. Entre-temps à Nice, reprenant l'idée lancée en septembre par le Premier ministre belge Guy Verhofstadt (29), leur calendrier – la définition avant la fin de l'année 2001 des grandes orientations de l'avenir politique de l'Union européenne sous la forme d'une déclaration des chefs d'État et de gouvernement – est devenu celui de l'Union européenne.

Les coopérations renforcées dans le traité de Nice

Le traité de Nice a modifié les dispositions sur les coopérations renforcées qui sont également une possibilité dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Dans les trois piliers (traité CE, politique étrangère et de sécurité commune et coopération policière et judiciaire en matière pénale), le nombre minimal d'États membres pour déclencher une coopération renforcée est fixé à huit. Elle ne peut cependant démarrer qu'en « dernier ressort », c'est-à-dire qu'après l'épuisement des autres possibilités offertes par les traités. Elles sont ouvertes à tous les États membres à partir de leur déclenchement et le demeurent « à tout moment » par la suite.

La possibilité du « veto » a été supprimée. Toutefois, chaque État membre aura la possibilité de saisir le Conseil européen. Cette faculté d'évocation ne change pas le fait que la décision d'autoriser une coopération renforcée soit prise par le Conseil à la majorité qualifiée. Dans le deuxième pilier, s'il est fait recours à cette possibilité, la décision finale appartient au Conseil européen, statuant à l'unanimité. Elle pourra porter sur la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune mais pas sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Seuls les membres du Conseil qui représentent des États participant à la coopération renforcée prennent part à l'adoption des décisions. Les actes et décisions adoptés ne font pas partie de l'acquis de l'Union et ne lient que les États membres qui participent à la coopération renforcée et ne sont directement applicables que dans ces États.

Le Parlement européen est consulté dans le cas où les dépenses de la mise en œuvre d'une coopération renforcée, autres que les coûts administratifs occasionnés par les institutions, devaient être à la charge du budget de l'UE. Dans le cadre du traité CE, une coopération renforcée ne peut être engagée dans les domaines qui relèvent de la codécision que si le Parlement européen rend un avis conforme. Le Parlement sera consulté pour les questions relevant du troisième pilier tandis qu'il sera informé pour celles du deuxième pilier.

Il revient au Conseil et à la Commission, « *appelés à coopérer à cet effet* », d'assurer la cohérence des actions entreprises dans ce cadre, ainsi que la cohérence de ces actions avec les politiques de l'Union et de la Communauté.

28. CONFER 4787/00 du 19 octobre 2000.

29. Discours prononcé par le Premier Ministre belge, Guy Verhofstadt, devant le European Policy Centre : « Une vision de l'Europe », 21 septembre 2000.

3. Vers une « refondation » de l'Union ?

A l'instar de ce qui s'est passé avec le Traité d'Amsterdam, les dispositions négociées à Nice seront à peine appliquées qu'un nouveau traité sera négocié selon des modalités qui pourraient cependant être radicalement différentes. Selon la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne, annexée au traité de Nice, la Conférence « *convient que la conclusion de la CIG ouvre la voie à l'élargissement de l'Union* » et que la voie ainsi ouverte, elle souhaite « *qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne* » à partir, *entre autres*, de la question de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, de la simplification des traités et de la place des Parlements nationaux dans l'architecture européenne et celle du statut juridique de la Charte des droits fondamentaux.

La voie est tracée : sur la base d'un rapport une déclaration en préalable à une prochaine révision des traités en 2004. Son contenu sera important en ce sens qu'elle devrait baliser l'agenda de la prochaine conférence intergouvernementale et contenir des informations sur la méthode qui sera appliquée en vue de la préparation de la prochaine révision des traités.

Concrètement, ayant succédé à la France en ce début d'année, la présidence suédoise entend faire adopter au Conseil européen de Göteborg une structure de travail, laissant toutefois le soin concret d'engager le processus à la présidence belge, qui lui succédera le 1^{er} juillet 2001. On notera que le gouvernement suédois apparaît sceptique quant aux idées de création d'un cadre constitutionnel et fédéral garantissant l'Union européenne. Dans un article récent, le Premier ministre suédois, Göran Persson, a exprimé son opposition à un développement fédéral » (30).

Le Premier ministre belge, Guy Verhofstadt, a évoqué plusieurs points du futur agenda européen lors de son discours du 21 septembre dernier. Selon lui, l'intégration de la Charte des droits fondamentaux et la réécriture des traités pourraient représenter les premiers pas sur la voie d'une véritable constitution de l'Union. Sur le plan de la méthode, le Premier Ministre belge a déjà fait savoir que sortir de la méthode intergouvernementale classique ne lui faisait pas peur (31).

L'autre voie à emprunter s'inscrit dans le sillage des travaux de la Convention, chargée de rédiger la Charte des Droits fondamentaux. Le Parlement européen s'est déjà prononcé en ce sens tout comme l'Institut universitaire de Florence auquel la Commission européenne avait par ailleurs demandé d'envisager ce que pourrait donner l'exercice de division des Traités à « droit constant » c'est-à-dire sans modifier le contenu actuel des Traités (32). Selon le discours que Premier ministre finlandais, Paavo Lipponen a prononcé récemment à Bruges, il faut définir une « *méthode à suivre et des objectifs à rechercher en matière de gouvernance et de transparence dans l'après-Nice* » (33). S'inspirant des partisans du modèle de la Convention, il propose que le futur agenda européen soit préparé lors d'une assemblée générale réunissant les gouvernements des États membres, les parlements nationaux, les pays candidats ainsi que les institutions de l'Union. A la différence du Parlement européen selon lequel la Convention serait chargée de rédiger la future Constitution de l'Union, l'assemblée proposée par M. Lipponen pourrait participer à la

30. L'avenir de l'UE – Une Europe en transformation paru le 5 décembre 2000. Version française : http://www.regeringen.se/galactica/service=irnews/owner=sys/action=obj_show?c_obj_id=37085.

31. « Le temps est venu de dire clairement où va l'Europe », in Libération du 12 février 2001.

32. Rapport sur la constitutionnalisation des Traités, Commission des Affaires institutionnelles, 12 octobre 2000, Rapporteur : Olivier Duhamel. Doc. PE 286.949, et Résolution A5-0289/2000 du PE sur la constitutionnalisation des Traités du 25 octobre 2000 et « Réformer les procédures de révision des Traités, Deuxième rapport de l'Institut Universitaire Européen de Florence », remis à la Commission le 31 juillet 2000, Coordinateurs : Claus-Dieter Ehlermann et Yves Mény ; Rapporteur : Hervé Bribosia.

33. Agence Europe du 17 janvier 2001.

préparation du futur Traité. On peut en déduire que celui-ci serait alors adopté par une Conférence intergouvernementale dont la durée serait d'autant plus limitée si son mandat devait se limiter à entériner les travaux réalisés au préalable mais on ne peut non plus exclure que la « Convention » elle-même adopte le nouveau texte.

Le Président de la Commission européenne a aussi évoqué devant le Parlement européen, à Strasbourg, le 13 février 2001, les questions liées au futur de l'Union tant sur le plan du contenu que sur celui de la méthode. Qualifiant le débat de « l'après-Nice » de « refondateur », le Président de la Commission, a reconnu qu'il fallait l'élargir au-delà des quatre questions retenues à Nice. Sur le plan du contenu, le Président de la Commission a précisé que la contribution de la Commission dans son futur Livre Blanc sur la Gouvernance cherchera à « *définir les moyens d'une réelle décentralisation administrative, ainsi que le niveau auquel les politiques communes doivent s'appliquer pour rester le plus près possible des citoyens* » et non pas une « *délimitation toute faite entre les compétences de l'Union et celles des Etats* ». Sur le plan de la méthode, il voit dans un « dialogue itératif » entre le Conseil européen et la « convention ou conférence, ou enceinte », la voie à suivre pour définir au mieux les questions, pour que finalement des perspectives institutionnelles s'en dégagent.

Quel sera l'avenir des traités européens ? Faut-il les consolider en deux textes, l'un qui comprendrait un « *traité de base* », l'autre les « *autres dispositions et celles concernant les politiques spécifiques* » susceptibles d'être modifiées par une procédure simplifiée conformément au rapport des « trois Sages » (34) et soutenue par la Commission européenne (35), ou faut-il les remplacer par un « Pacte constitutionnel » ou par une Constitution dont le contenu de l'actuelle Charte des droits fondamentaux pourrait être le préambule (36) ou le premier chapitre ? Ou alors, faut-il envisager la possibilité que, sur la base des coopérations renforcées, les pays d'une « avant-garde » concluent un nouveau « *traité constitutionnel* » ou bien, comme alternative à celles-ci, faut-il négocier un « *Traité dans le Traité* » ? Ou encore, la « Fédération d'Etats-nations », doit-elle servir de modèle à l'élaboration d'un « nouveau fédéralisme européen » dont la finalité serait une fédération des Etats et des peuples, ainsi que le proposent les Socialistes européens (37) ?

Comment associer les pays candidats dans le processus ? La Conférence européenne est-elle le lieu le mieux approprié pour répercuter les positions des pays candidats actuels et futurs dans les travaux de la future « enceinte » ou « Convention » ?

Chacune de ces questions s'inscrit bel et bien dans la discussion sur les finalités de l'Union européenne à 27 et à plus. Elle sous-tend d'innombrables autres questions, telles que bien entendu celle de la légitimité de son action en son sein comme à l'extérieur (comment rénover la méthode communautaire et comment bien utiliser la méthode intergouvernementale ?), celle – essentielle - de son financement mais aussi celle de la gouvernance dans et de l'Union européenne, s'inscrivant elle-même dans le contexte de la mondialisation et des nombreuses autres incertitudes que celle-ci fait peser sur la cohésion

34. Les implications institutionnelles de l'élargissement, Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker et David Simon, Rapport présenté le 18 octobre 1999 à la Commission européenne.

35. « Préparation de la Conférence intergouvernementale - Contribution de la Commission au rapport de la présidence en vue du Conseil européen d'Helsinki », COM(1999) 592 du 10 novembre 1999 et « *Un Traité fondamental pour l'Union européenne* », COM (2000) 434 du 12 juillet 2000 où la Commission, refusant de se prononcer sur les options de la première étude que lui avait transmise l'Institut universitaire européen de Florence en mai 2000, soutient de manière générale l'objectif de produire un traité réorganisé à « droit constant ». Le rapport et le modèle de traité fondamental de l'Union européenne ont été mis sur le site Internet de la Commission : http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_fr.pdf et http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_fr.pdf.

36. Robert Badinter, « Une Charte, oui, mais laquelle ? » in Le Monde du 20 juin 2000.

37. Un projet européen pour les Socialistes européens : Le nouveau fédéralisme, Ebauche d'un manifeste, 24 janvier 2001, contribution de plusieurs membres du groupe socialiste du Parlement européen.

économique, sociale et politique de l'Union européenne actuelle et à venir. Ce débat a également le mérite de montrer si besoin en était que les enjeux de l'élargissement débordent largement la dimension institutionnelle.

ANNEXE I : ARTICLES PASSANT A LA MAJORITE QUALIFIEE (MQ) ET CONSULTATION DU PARLEMENT EUROPEEN (PE) OU EN CODECISION

Article 13 § 2 TCE : lutte contre les discriminations : mesures d'encouragement (codécision).

Article 18 § 2 TCE: citoyenneté, droit de circuler et de séjourner (codécision normale, suppression de l'unanimité pour le Conseil prévue par le traité d'Amsterdam). **Ne sont pas concernées les dispositions sur les passeports, permis de séjours ou autre document assimilé ni les dispositions concernant la protection sociale ou la sécurité sociale.**

Article 67 TCE: Visas, asile et autres politiques liées à la libre circulation des personnes (Titre VI du TCE) : plusieurs dispositions passent de l'unanimité à la majorité qualifiée ou à la codécision :

Article 62.2.a) TCE: contrôle des personnes aux frontières extérieures (MQ, consultation PE). **Quand ? Après la conclusion d'un accord sur le champ d'application des mesures concernant le franchissement par les personnes des frontières extérieures des États membres de l'UE.**

Article 62.3 TCE: conditions de libre circulation de ressortissants de pays tiers (en codécision). **Quand ? À partir du 1er mai 2004.**

Article 63.1.a) b) c) et d) TCE: mesures relatives à l'asile (codécision). **Quand ? Après adoption de la législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels en la matière.**

Article 63.2.a) TCE: protection temporaire (codécision). **Quand ? Après adoption de la législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels en la matière.**

Article 63.3.b) TCE: immigration clandestine (en codécision). **Quand ? À partir du 1er mai 2004.**

Article 65.a) b) c) TCE: coopération judiciaire en matière civile à l'exclusion des matières touchant le droit de la famille (codécision).

Article 66 TCE: coopération entre administrations (majorité qualifiée ; consultation du PE). **Quand ? À partir du 1^{er} mai 2004.**

Article 137 TCE (reformulé en partie) : dispositions sociales : extension de la codécision à deux domaines, à savoir, **lutte contre l'exclusion et modernisation des systèmes de protection sociale mais seulement en vue de l'adoption de mesures d'encouragement, ce qui exclut toute harmonisation des dispositions législatives notamment par voie de directive. Le Conseil peut en outre décider à l'unanimité - sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen - du passage à la codécision pour les questions portant sur 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, y compris la cogestion ; les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers en séjour régulier). La sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs resteront à l'unanimité.**

Article 144 TCE : institution d'un comité de la protection sociale (majorité qualifiée ; consultation du PE).

Article 157 TCE : mesures d'appui à l'action des États membres dans le domaine industriel (codécision).

Article 159 TCE : actions spécifiques en matière de cohésion économique et sociale (codécision).

Article 181bis (nouveau) TCE : coopération économique financière et technique avec les pays tiers (majorité qualifiée sur base d'une proposition de la Commission et après consultation du PE)

Article 190 § 5 TCE : statut des députés européens (défini par le Parlement, adopté par le Conseil à la MQ). Exception : régime fiscal des membres ou anciens membres (unanimité).

Article 191 TCE (nouvel alinéa) : statut des partis politiques européens (codécision).

Article 279 TCE : contrôle financier. **Quand ? À partir du 1^{er} janvier 2007** (MQ, consultation du PE).

Nominations :

Article 214 TCE : Président de la Commission et liste des autres membres de la Commission (majorité qualifiée, rôle du Parlement européen inchangé : approbation).

Article 215 TCE : remplacement du Président de la Commission en cas de démission volontaire ou de démission d'office ou de décès (majorité qualifiée du Conseil réuni au niveau des Chefs d'Etats et de gouvernement, rôle du Parlement européen inchangé : approbation).

Article 247 § 3 TCE : membres de la Cour des comptes (MQ, consultation du Parlement européen).

Coopérations renforcées

Article 11 TCE : procédure pour instaurer une coopération renforcée dans le cadre du traité CE, **MQ sur base d'une proposition de la Commission, consultation du PE, avis conforme si matière soumise à la codécision**).

Article 40 A : procédure permettant une coopération renforcée dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, Titre VI, **MQ, Proposition Commission ou initiative d'au moins huit États membres, consultation du PE**).

ANNEXE II : LES AUTRES CHANGEMENTS INTRODUIITS PAR LE TRAITE DE NICE CONCERNANT LE PARLEMENT EUROPEEN

AVIS CONFORME

Article 7 TUE : 4/5^è des Etats membres constatation d'un risque clair de violation grave des droits fondamentaux, **droit de proposition du PE et avis conforme.**

Article 11 TCE : procédure pour instaurer une coopération renforcée dans le cadre du traité CE, **MQ sur base d'une proposition de la Commission, consultation du PE, avis conforme si matière soumise à la codécision).**

Article 161 TCE : cohésion économique et sociale et fonds structurels (Majorité qualifiée, avis conforme du PE et consultation du Comité économique et social et du Comité des Régions). **Quand ? À partir du 1^{er} janvier 2007** soit après l'adoption des perspectives financières pour la période 2007-2013.

INFORMATION

Article 27 C TUE : procédure pour instaurer une coopération renforcée membres dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (demande adressé au Conseil, transmise pour avis à la Commission et pour information au PE. Possibilité reconnue de contourner la **MQ** à un Etat membre qui ne serait pas d'accord, la décision revient alors **au Conseil européen à l'unanimité).**

Article 100 § 1 TCE : approvisionnement en cas de situation économique grave (pénurie) et § 2 cas de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels (majorité qualifiée, proposition Commission).

DROITS DE RECOURS :

Article 230 TCE : Au même titre que les autres institutions, le PE peut introduire un droit de recours devant la Cour de Justice.

Article 300 par. 6 TCE : Au même titre que les autres institutions, il est reconnu au PE la possibilité de recueillir l'avis de la Cour de Justice sur la compatibilité d'un accord.

ANNEXES III : ARTICLES PASSANT A LA MAJORITE QUALIFIEE SANS IMPLICATION POUR LE PARLEMENT EUROPEEN

Traité sur l'Union européenne (TUE)

Article 23 : représentants spéciaux Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Article 24 : (nouvelle formulation) : conclusions d'accords internationaux si MQ prévue (politique étrangère et de sécurité commune : mise en oeuvre de position commune ou d'action commune) et en coopération policière et judiciaire. Contrairement à la situation prévalant dans le traité d'Amsterdam, ces accords lient les institutions et pourraient transformer la « mini-personnalité » juridique de l'UE en une réelle personnalité juridique de l'UE.

Coopérations renforcées

Article 27 E TUE : procédure permettant la participation aux coopérations renforcées des autres États membres dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune.

Article 40 B TUE : procédure permettant la participation des autres États membres dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, **avis de la Commission avec ou sans recommandation**).

Traité établissant la Communauté européenne (CE)

Article 111 § 4 : représentation externe de l'UEM (participations au G7...). Une déclaration ajoute que les procédures doivent permettre à tous les États membres de la zone euro une pleine implication à chaque étape de la préparation des positions de la Communauté en matière d'UEM.

Article 123 § 4 : mesures d'introduction rapide de l'euro.

Article 133 § 5 : politique commerciale dans le commerce des services et aspects commerciaux de la propriété intellectuelle (encadrement strict du Comité spécial).

Règlement

Article 223 : règlement de procédure de la Cour de justice.

Article 224 : règlement de procédure du Tribunal de Première instance.

Nominations

Article 207 : secrétaire général et secrétaire général adjoint du Conseil.

Article 215 TCE : remplacement d'un membre de la Commission en cas de décès ou de démission.

Article 259 TCE : Listes des membres du Comité économique et social.

Article 263 TCE : Listes des membres du Comité des régions.

ANNEXES IV : Nombre de députés européens

Pays	Situation actuelle (1999-2004)	Approuvée à Nice (2004-2009)
Allemagne	99	99
Royaume-Uni	87	72
France	87	72
Italie	87	72
Espagne	64	50
Pologne		50
Roumanie		33
Pays-Bas	31	25
Grèce	25	22
République tchèque		20
Belgique	25	22
Hongrie		20
Portugal	25	22
Suède	22	18
Bulgarie		17
Autriche	21	17
Slovaquie		13
Danemark	16	13
Finlande	16	13
Irlande	15	12
Lituanie		12
Lettonie		8
Slovénie		7
Estonie		6
Chypre		6
Luxembourg	6	6
Malte		5
Total	626	732