



N° 2242

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2000

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE ⁽¹⁾,

sur la réforme des institutions de l'Union européenne

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GÉRARD FUCHS,

Député.

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

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, *président* ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, *vice-présidents* ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DANS SON CONTEXTE	11
A. La nécessité d'une réforme	11
1) Les institutions connaissent déjà de graves dysfonctionnements	11
a) La Commission européenne : une institution en perte de cohérence	11
(1) Les dérives administratives	11
(2) Un principe de collégialité en déclin	12
b) Le Conseil : un déficit de coordination et d'arbitrage	12
(1) Les inconvénients de la rotation semestrielle des présidences	13
(2) Un processus de prise de décision alourdi et mal organisé.....	13
2) Ces dysfonctionnements ne feront que s'aggraver dans la perspective de l'élargissement	14
a) Un système institutionnel menacé de paralysie.....	14
b) Un risque de domination des petits pays	16
3) Eviter la dilution du projet politique européen : contre la thèse du souverainisme	17
B. Des idéaux non accessibles en 2000	17
1) La réorganisation des traités	18
2) La refonte de l'architecture institutionnelle	19
C. La réforme en action.....	22
1) Le lancement de la CIG clôt plusieurs années d'immobilisme institutionnel.....	22

a) L'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède : une simple adaptation des institutions sans réforme préalable.....	22
b) Le quasi-échec du volet institutionnel des négociations du traité d'Amsterdam	24
c) Une Conférence intergouvernementale centrée sur les questions institutionnelles	26
2) Le cadre formel de négociation.....	28
a) Une conférence strictement intergouvernementale qui aurait dû être préparée en amont par un Comité des sages.....	28
b) Un ordre du jour limité mais susceptible d'être étendu.....	29
(1) L'inclusion probable de la question des coopérations renforcées	31
(2) La nécessité de trouver une réponse juridique à l'entrée d'un parti d'extrême droite dans le Gouvernement de l'Autriche	31
c) Un objectif politique de conclure les travaux d'ici la fin de la présidence française	31
d) La CIG n'est pas toute la réforme du cadre institutionnel et juridique	32
(1) La définition d'une politique de défense commune : un exercice porteur à terme d'aménagements institutionnels	32
(2) L'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.....	33
(3) L'adaptation des institutions sans révision des traités	33
3) Les propositions du Parlement européen et de la Commission.....	33
II. PROPOSITIONS POUR UNE REFORME	37
A. Améliorer la capacité d'impulsion et de décision du système institutionnel	37
1) La Commission.....	37
a) Adapter les méthodes de travail internes de la Commission	37
b) Revoir le format de la Commission.....	38
(1) Un nombre réduit et fixe de commissaires : une option cohérente mais difficile à faire admettre.....	38
(2) Une solution plus réaliste	40
(a) S'en tenir au principe d'un commissaire par Etat membre	40
(b) Introduire une hiérarchie entre commissaires	41
(c) Réfléchir à un renforcement des pouvoirs du Président.....	42
2) Le Conseil	43
a) Revoir l'organisation des travaux du Conseil	43
(1) Réduire le nombre de formations spécialisées.....	43
(2) Préserver le rôle des présidences	43
(3) Renforcer la fonction de coordination du Conseil « Affaires générales »	44
b) Étendre le vote à la majorité qualifiée à la quasi-totalité des textes législatifs.....	45

c) Préserver la légitimité démocratique des décisions prises par le Conseil.....	50
(1) L'extrapolation à 27 du système actuel de pondération des voix conduirait à une situation inacceptable pour les grands Etats	50
(2) Le régime de vote doit être profondément révisé	53
(a) Une repondération des voix risque d'être difficile à faire admettre par les petits Etats	53
(b) Un dispositif de double majorité doit être sérieusement envisagé	56
B. Faire évoluer les modes de contrôle parlementaire et juridictionnel	57
1) Tirer les conséquences pour le Parlement européen d'une extension du champ de la majorité qualifiée	57
a) Etendre la procédure de codécision aux nouveaux domaines soumis à la majorité qualifiée.....	57
b) Réfléchir à l'instauration d'une hiérarchie des normes	57
2) Réformer le système juridictionnel communautaire pour éviter son engorgement.....	58
C. Les coopérations renforcées : complément utile ou alternative en cas de crise.....	60
1) Le mécanisme des coopérations renforcées doit être assoupli	61
2) Un dispositif utile et prometteur.....	62
a) L'introduction d'une forme de contrôle démocratique dans des champs de coopération intergouvernementaux au Conseil	63
b) Une porte de sortie en cas de blocage	63
c) Un outil d'approfondissement de la construction européenne	63
D. Instaurer la possibilité d'une alternance politique au niveau de l'Union	64
CONCLUSION.....	67
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	69
1) Audition de M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes, le jeudi 10 février 2000.....	69
2) Audition commune avec la Commission des Affaires étrangères de M. Michel Barnier, membre de la Commission européenne, le jeudi 2 mars 2000	78
3) Examen du rapport d'information, le jeudi 9 mars 2000.....	88
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	97

MESDAMES, MESSIEURS,

Rarement Conférence intergouvernementale (CIG) aura suscité, avant même son lancement, autant de remarques critiques et de commentaires désabusés. L'idée est répandue, aussi bien dans les médias que chez de bons observateurs des affaires communautaires, que le mandat de la CIG est trop étroit et que la réforme institutionnelle engagée pendant cette année 2000 n'aura pas la dimension nécessaire pour mettre l'Union européenne en situation de relever le défi de son élargissement. En choisissant de limiter l'essentiel de l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale aux questions non résolues à Amsterdam, les Etats membres auraient engagé une mini-réforme dépourvue d'ambition et incapable de déboucher sur une adaptation durable du cadre institutionnel.

Telle n'est pas l'analyse du Rapporteur.

Il faut en premier lieu relever que **les trois sujets qui seront au centre des travaux** (taille de la Commission, pondération des votes, champ de la majorité qualifiée) **ne sont pas des matières accessoires dont l'importance ne serait que résiduelle au regard des grands enjeux institutionnels. Il s'agit bien au contraire de questions centrales qui conditionnent le bon fonctionnement des institutions et l'efficacité du mécanisme de prise de décision.** Adapter le format de la Commission, c'est permettre à une institution qui incarne l'intérêt général communautaire d'exercer dans de bonnes conditions les fonctions d'initiative et de gestion qui lui sont reconnues par les traités. Réviser la pondération des votes – ou imaginer tout autre système de majorité prenant en compte le critère démographique – c'est garantir un meilleur équilibre entre grands et petits Etats et renforcer la représentativité démocratique des décisions prises par le Conseil. Enfin, étendre le champ de la majorité qualifiée, c'est conjurer les risques d'immobilisme et permettre à l'Union d'aller de l'avant.

L'opinion a parfois été émise que, pour importants qu'ils soient, ces sujets ne nécessiteraient pas dix mois de négociations et qu'un Conseil européen « bien préparé » suffirait à les résoudre.

Une telle opinion n'est guère fondée. **Les trois reliquats d'Amsterdam sont autant de matières très sensibles qui touchent directement à la souveraineté des Etats et qui ont pour caractéristique de susciter entre eux de fortes lignes de fracture.** L'extension du vote à la majorité qualifiée risque d'opposer les partisans d'une Europe fédérative à ceux d'une Europe intergouvernementale. Les questions de la taille de la Commission et de la repondération des voix focaliseront, comme cela a été le cas à Amsterdam, un vif débat entre grands et petits Etats. Neuf à dix mois ne seront donc pas de trop pour définir des terrains de compromis. L'opinion du Rapporteur est même qu'une prolongation de la négociation – ou même une crise – n'est pas à exclure en fin de présidence française. L'option retenue par les Quinze de limiter l'ordre du jour de la CIG – afin de « *ne pas charger la barque* » selon l'expression de Pierre Moscovici – apparaît dans cette perspective comme parfaitement justifiée.

Il faut remarquer, par ailleurs, que **les autres matières qu'il serait intéressant de voir intégrer dans le champ de la CIG ne semblent pas avoir atteint un degré de maturation suffisant pour être incluses dans son ordre du jour dès maintenant.**

La politique de défense commune ? Un groupe de travail a été constitué pour mettre en œuvre les décisions du Conseil européen d'Helsinki mais personne ne sait encore quelles adaptations devront être apportées aux traités pour concrétiser la volonté des Quinze de se doter d'un instrument de défense commune.

La question de la charte européenne des droits fondamentaux ? Une « convention », composée de représentants des Etats membres, de parlementaires européens et de parlementaires nationaux, travaille à établir la liste des droits concernés. Mais la question de la valeur juridique de cette charte n'a pas encore été tranchée. Or, ceux qui voudraient inclure la charte dans l'ordre du jour de la CIG sont précisément les partisans d'un texte de force obligatoire qui lierait juridiquement les Etats membres. Force est de constater qu'une telle perspective reste vivement contestée et qu'il n'est pas certain que l'on s'engage dans cette voie.

La réorganisation des traités afin d'en améliorer la lisibilité et d'assouplir la procédure de révision ? Un tel objectif est hautement souhaitable, mais il nécessite en amont un travail d'expertise juridique que la Commission vient de lancer. Il ne faut pas non plus ignorer les difficultés de l'entreprise. Ce processus de « constitutionnalisation » des traités qui ne veut pas dire son nom risque de faire resurgir de vieux débats – tels ceux de la personnalité juridique de l'Union, de la hiérarchie des normes ou d'une délimitation stricte des compétences entre l'Union et

les Etats membres – qui divisent entre eux les Etats. Il ne manquera pas non plus de susciter des débats animés dans les parlements nationaux privés d'un droit de regard existant.

Quant à vouloir faire de l'architecture institutionnelle d'une Union élargie la question centrale de la CIG, comme cela est parfois évoqué, l'idée est généreuse mais peu compatible avec l'engagement pris par l'Union d'être en position début 2003 d'accueillir de nouveaux Etats membres. Entendons-nous bien : **personne n'est plus convaincu que le Rapporteur de la nécessité d'une remise à plat d'un système institutionnel conçu pour une Europe à six. Mais engager dès maintenant un tel exercice de refonte des institutions, dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale dont la vocation première est de combler les lacunes du traité d'Amsterdam, serait le meilleur moyen de conduire les discussions à leur enlèvement** – et par le même effet de repousser la date de l'élargissement à l'Est. Il ne faut d'ailleurs pas désespérer de l'avenir : cette CIG n'est pas la dernière occasion de réviser les traités. Souvenons-nous que l'adaptation du système communautaire s'est toujours faite par retouches successives plutôt que par des changements brutaux.

Le seul point, non mineur il est vrai, sur lequel le Rapporteur souhaite un élargissement dès aujourd'hui du champ prévu de la CIG est celui dit « des coopérations renforcées ». En clair, il s'agit de permettre à un nombre limité de pays d'aller de concert plus vite et plus loin dans le cadre de l'Union européenne. Dans un contexte qui sera difficile, une telle faculté peut permettre d'exercer une pression constructive sur les Etats les plus réticents. En cas de crise, elle peut permettre à ceux qui le souhaitent de poursuivre ensemble la construction d'une communauté dont la finalité essentielle, rappelons-le, est de faire à plusieurs ce qu'un Etat membre isolément ne peut plus faire.

Il reste que **les travaux de la Conférence intergouvernementale risquent de ne guère toucher les opinions publiques.** Il est en effet peu probable que nos concitoyens se passionnent pour des questions aussi techniques que le nombre de commissaires par pays, la pondération des voix au Conseil ou les nouveaux domaines pour la décision à la majorité qualifiée. Les travaux de la CIG ne risquent-ils pas alors de conforter l'image d'une Europe technocratique éloignée des préoccupations citoyennes ?

C'est justement un des objets de ce rapport que de souligner les enjeux réels de la réforme institutionnelle : remédier aux dysfonctionnements actuels des institutions pour permettre à l'Union d'être plus efficace et plus transparente ; créer les conditions de

l'élargissement afin que l'Europe puisse répondre à sa mission historique sans pour autant que son édifice institutionnel soit paralysé sous l'effet du nombre.

Mais la question qui se pose à nous est plus fondamentale : veut-on, au plus vite, une Union à la fois efficace et à l'orientation déterminée par ses citoyens ? C'est dans cet esprit que ce rapport se conclura par un certain nombre de propositions personnelles du Rapporteur pour faire des élections européennes un moment clef de l'expression démocratique des populations concernées.

I. LA REFORME DES INSTITUTIONS DANS SON CONTEXTE

A. La nécessité d'une réforme

1) Les institutions connaissent déjà de graves dysfonctionnements

a) La Commission européenne : une institution en perte de cohérence

La Commission européenne remplit une fonction irremplaçable d'impulsion et de suivi des décisions. Loin d'être un organe administratif placé sous la dépendance du Conseil, elle incarne l'intérêt communautaire et joue un rôle moteur dans la prise de décision.

Or cette institution connaît aujourd'hui de graves difficultés de fonctionnement, à la fois dans l'accomplissement de ses tâches de gestion et d'exécution et dans l'organisation interne de la prise de décision.

(1) Les dérives administratives

La crise de la « vache folle » et les récents cas de fraude ont mis en valeur les difficultés de la Commission à assurer, dans des conditions de régularité et d'efficacité, le suivi des décisions et des politiques communes. Le rapport du Comité des sages de mars 1999 est même allé jusqu'à diagnostiquer une perte de contrôle de l'autorité politique sur l'administration placée sous son autorité.

On peut certes expliquer ces dérives par le manque de personnel disponible et l'obligation faite ainsi à la Commission d'« externaliser » une partie de ses compétences – au risque de favoriser des irrégularités. Mais il serait tout aussi exact de regretter la faiblesse des procédures d'audit interne et l'absence (jusqu'à ces derniers mois) de codes de conduite s'appliquant au comportement des Commissaires. Ce sont ces déficiences auxquelles l'actuel Président de la Commission souhaite remédier.

(2) **Un principe de collégialité en déclin**

Encore plus inquiétant est le déclin du caractère collégial de la Commission. On sait en effet qu'en vertu de l'article 219 du traité instituant la Communauté européenne, les délibérations de la Commission sont acquises à la majorité de ses membres, le président ne disposant que d'une voix au même titre que ses collègues. Ce principe de collégialité joue un rôle très important dans la vie de l'institution : il est à la fois une garantie d'efficacité dans l'action et une source de légitimité pour une instance qui, bien que politiquement responsable devant le Parlement européen, n'est pas issue d'une élection.

Or ce principe devient de plus en plus difficile à mettre en pratique : **chaque commissaire a tendance à considérer son secteur de compétence comme relevant de sa seule responsabilité et à prendre des initiatives sans la coordination nécessaire avec ses collègues.**

Cette évolution est évidemment une conséquence directe de l'augmentation du format de la Commission suite aux différents élargissements.

Composée à l'origine de neuf membres, la Commission en compte aujourd'hui vingt. Ce chiffre est sans doute excessif : il est de toute évidence supérieur au nombre de missions fondamentales exercées par la Commission. La nécessité d'attribuer à chaque commissaire un portefeuille de compétences significatif fait que certains secteurs d'activité sont subdivisés à l'excès. C'est ainsi que malgré tous les efforts de Romano Prodi pour rationaliser la répartition des tâches, un secteur comme celui des relations extérieures reste morcelé entre plusieurs commissaires (M. Chris Patten au titre des relations extérieures, M. Pascal Lamy pour la politique commerciale, M. Poul Nielson pour le développement et l'aide humanitaire et M. Gunter Verheugen pour l'élargissement).

b) Le Conseil : un déficit de coordination et d'arbitrage

Organe de caractère dual remplissant des fonctions à la fois exécutive et législative, le Conseil est une institution clef du système communautaire. De son efficacité dans la prise de décision dépend la capacité de l'Union d'aller de l'avant. Or, le fonctionnement de sa mécanique souffre d'un certain nombre de faiblesses qui n'ont fait que s'accroître au cours des dernières années.

(1) Les inconvénients de la rotation semestrielle des présidences

Comme le rappelait le Président Alain Barrau dans son récent rapport sur la présidence française⁽¹⁾, la présidence du Conseil remplit une triple fonction de représentation de l'Union sur la scène internationale, de recherche des compromis entre délégation et d'impulsion dans la définition des priorités de l'Union.

Or l'efficacité de l'action des présidences pâtit du principe de rotation semestrielle. Un délai de six mois semble en effet trop court pour qu'un pays puisse mener à bien des projets ou imprimer sa marque aux travaux communautaires.

Il est permis également de s'interroger sur la capacité de certains « petits pays », qui n'ont parfois aucune tradition diplomatique de présence dans certaines régions du monde, à représenter l'Union sur la scène internationale.

(2) Un processus de prise de décision alourdi et mal organisé

Le circuit de décision à l'intérieur du Conseil a tendance à s'alourdir comme en témoigne l'allongement des délais d'examen des projets de textes communautaires. Le diagnostic est connu. Il tient non seulement au maintien de la règle de l'unanimité – qui est un facteur indéniable d'immobilisme – dans un certain nombre de domaines liés aux politiques communes mais aussi à la dispersion des travaux du Conseil.

On sait en effet que si le Conseil est une institution unique reconnue comme telle par les traités, il siège en un grand nombre de formations spécialisées. Cette démultiplication du Conseil permet certes d'associer le plus grand nombre possible d'administrations nationales aux travaux communautaires, mais elle suscite deux critiques : d'une part, le nombre de formations spécialisées apparaît comme trop élevé, favorisant un émiettement excessif du traitement des affaires communautaires ; d'autre part, le Conseil « Affaires générales », absorbé par la PESC, n'est plus en mesure d'assurer la coordination des travaux des Conseils spécialisés. Le Conseil Ecofin se trouve alors en position de force pour imposer des arbitrages rendus sur la base de seules considérations financières.

⁽¹⁾ Rapport d'information (n° 2138) sur des propositions pour la présidence française de l'Union européenne, 3 février 2000.

Ce déficit d'arbitrage et de régulation favorise la multiplication des textes communautaires : comme l'indiquait Jacques Delors⁽²⁾ « *des ministres soucieux de contourner, à l'échelon national, les arbitrages ministériels et le contrôle parlementaire, parviennent à faire passer des projets en les faisant remonter à Bruxelles par le biais des formations spécialisées* ».

Mais il a surtout pour conséquence de **faire remonter au Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement un nombre important de dossiers qui auraient dû trouver leur solution au niveau du Conseil**. Alors que la fonction première du Conseil européen est de donner une impulsion politique et d'orienter les travaux de l'Union, son ordre du jour se voit encombré d'une série de questions techniques qui nuisent à la lisibilité de ses travaux. Comme l'exprimait Jean-Louis Bourlanges, le Conseil européen « *se transforme en voiture-balai de l'Union européenne et en vient à parasiter le jeu normal des institutions* »⁽³⁾.

2) Ces dysfonctionnements ne feront que s'aggraver dans la perspective de l'élargissement

Ces dysfonctionnements – qui affectent, on l'aura remarqué, les seuls organes de « gouvernement » de l'Union – ne feront que s'aggraver dans la perspective de l'élargissement.

a) Un système institutionnel menacé de paralysie

Alors que les précédents élargissements n'avaient concerné qu'un nombre réduit de candidats – un pays (Grèce), deux (Portugal et Espagne) ou trois au maximum (Grande-Bretagne, Irlande et Danemark ; Autriche, Suède et Finlande) – le prochain élargissement a pour particularité de s'adresser à un ensemble de douze, voire treize Etats candidats : les dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO), Chypre et Malte et, éventuellement, plus tard la Turquie.

Certes, ces Etats n'adhéreront pas en bloc à l'Union européenne et leur intégration devrait se faire par vagues successives, sur un certain nombre d'années. Mais toute réflexion institutionnelle doit se situer par cohérence à l'horizon d'une Union comprenant vingt-sept Etats membres.

⁽²⁾ Audition par la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 16 juin 1999.

⁽³⁾ Rapport au nom de la Commission institutionnelle du Parlement européen sur le processus décisionnel au sein du Conseil dans une Europe élargie, 28 janvier 1999.

Or, l'application à une Union élargie du cadre institutionnel existant aura pour conséquence mécanique d'entraver le fonctionnement des institutions d'impulsion et de décision :

– en l'absence de toute mesure de limitation de son effectif, la **Commission** compterait à cet horizon trente-trois membres puisque, selon les règles actuelles de désignation, la Pologne aurait la possibilité de désigner deux Commissaires⁽⁴⁾. Dans cette configuration, **la Commission risquerait de s'apparenter à une sorte de mini-parlement où les Commissaires seraient tentés de se faire les relais privilégiés de leurs intérêts nationaux plutôt que d'être les interprètes de l'intérêt général communautaire ;**

– avec un effectif de vingt-sept membres, l'aptitude du **Conseil** à jouer son rôle d'arbitrage et de décision sera encore plus incertaine. Le moindre « tour de table » nécessitera des heures de discussion. L'unanimité, déjà si difficile à atteindre à quinze, sera à vingt-sept un obstacle quasi insurmontable à la prise de décision.

Cet effet d'encombrement devrait également toucher les autres institutions fonctionnant comme la Commission selon le principe de collégialité.

Il s'agit en premier lieu de la **Cour de justice des Communautés européennes**, qui doit déjà faire face à une forte augmentation du contentieux communautaire. La juridiction communautaire a ainsi été saisie en 1998 de 723 affaires, soit une augmentation de 26 % en neuf ans, tandis que le stock des affaires en instance est passé de 302 en 1990 à 420 en 1998. Cette évolution, qui résulte de deux facteurs spécifiques, l'extension des domaines d'application du droit communautaire et l'adhésion de nouveaux Etats membres, devrait évidemment s'accroître avec l'élargissement à l'Est de l'Union européenne.

D'autres institutions collégiales – comme la Cour des comptes, le Comité économique et social et le Comité des régions – risquent également d'être entravées dans leur fonctionnement par l'augmentation du nombre d'Etats membres.

⁽⁴⁾ L'article 213, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que « *La Commission doit comprendre au moins un national de chacun des Etats membres, sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même Etat membre soit supérieur à deux* ». Cette disposition du traité se contente donc de reconnaître la possibilité à tout Etat de désigner au moins un commissaire et de plafonner à deux le nombre de commissaires par Etat. C'est en vertu d'une pratique que le droit de désigner deux commissaires a été réservé aux grands pays.

De toutes les institutions européennes, le **Parlement européen** est la seule qui ne devrait guère être affecté dans son fonctionnement par l'élargissement. Cette particularité tient au fait que le traité d'Amsterdam a prévu fort à propos de plafonner à sept cents le nombre de ses membres. Toutefois, ce nombre devrait être dépassé avec l'adhésion de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque. Il conviendra donc de réfléchir à une nouvelle répartition des sièges entre Etats membres.

b) Un risque de domination des petits pays

Sur les douze candidats, seuls la Pologne et la Roumanie peuvent être considérés comme des grands pays au regard des règles communautaires. Cette situation ne sera pas sans affecter le fonctionnement des institutions.

D'une part, lorsqu'elle sera exercée par de petits pays dépourvus d'administration forte et d'expérience des affaires communautaires, la présidence risque de perdre une part supplémentaire de son rôle d'influence et d'initiative.

Mais, surtout, les décisions prises par le Conseil ne seront plus représentatives du poids relatif des Etats membres.

Cette dérive tient aux règles particulières de pondération des voix prévues pour le vote à la majorité qualifiée. On se limitera ici à rappeler que, si l'article 205 du traité instituant la Communauté européenne fait de la majorité simple le mode d'adoption de droit commun des textes au Conseil, il prévoit un mécanisme de majorité qualifiée dont le champ d'application s'est considérablement élargi depuis l'Acte Unique. Selon ce système, chaque Etat se voit attribuer un certain nombre de voix et une délibération est considérée comme acquise si elle recueille un nombre de voix supérieur à un seuil déterminé par le traité, dit de majorité qualifiée.

Or, les petits Etats bénéficient, depuis l'origine, d'un quota de voix supérieur à leur part dans la population totale de la Communauté. Ce décalage répondait au souci partagé par les six Etats fondateurs d'éviter une domination excessive des « grands » Etats sur le processus de décision communautaire.

Le problème est qu'avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, cette sous-représentation des grands Etats a atteint un niveau inquiétant et que dans une Union élargie à 27, elle conduirait à des situations parfaitement inacceptables. C'est ce que nous examinerons en détail dans la seconde partie du rapport.

3) *Eviter la dilution du projet politique européen : contre la thèse du souverainisme*

Mais le défi posé par l'élargissement déborde le simple cadre institutionnel. Le risque majeur qui se dessine est, comme le souligne justement Jacques Attali dans son rapport au ministre des affaires étrangères, que l'Europe devienne « *un grand marché sans identité politique, ayant démantelé l'essentiel des instruments de souveraineté des nations qui la composent sans les avoir remplacés par d'autres* »⁽⁵⁾.

Les souverainistes tireront argument de ce constat pour défendre leur conception d'une Europe d'Etats-nations souverains et d'une limitation des transferts de compétences aux institutions communes.

Mais notre souveraineté ne présente-t-elle pas dans un nombre croissant de domaines un caractère de plus en plus formel ? Quelle était la capacité de la France à fixer les taux d'intérêt à court terme de sa monnaie avant l'euro ? Comment un gouvernement pourrait-il accroître la fiscalité des revenus du capital si nos voisins faisaient le contraire ? Comment maintenir seuls une protection sociale efficace dans la tempête des délocalisations d'entreprises ? Comment relancer à contre-courant la croissance nationale en économie ouverte ? Avec quel argent payer seuls un réseau satisfaisant de satellites d'observation ?

Dans tous ces domaines, mieux vaut prendre à quinze des décisions efficaces que nous pouvons influencer. Ce n'est pas de la démission supranationale, c'est de l'exercice en commun, intelligent, des souverainetés !

Dans ces conditions, l'enjeu est d'éviter une dilution du projet politique qui est à l'origine de l'Europe communautaire en réfléchissant à une amélioration de la capacité d'action en commun.

B. Des idéaux non accessibles en 2000

Chacun peut avoir son opinion propre sur les changements juridiques et institutionnels qu'il faudrait apporter au fonctionnement de l'Union européenne. Mais il est un point sur lequel tout le monde peut s'accorder : c'est l'impossibilité de parvenir pendant cette année 2000 à un accord sur un certain nombre de questions certainement essentielles mais trop complexes ou trop conflictuelles.

⁽⁵⁾ Rapport au ministre des affaires étrangères : « *Europe 2020 : Pour une Union plurielle* », 19 juillet 1999.

1) La réorganisation des traités

Il en est ainsi de l'idée de restructurer les textes des traités et de rassembler l'ensemble de leurs dispositions dans un dispositif unique qui serait divisé en deux parties (trois si l'on compte un préambule de motivation) :

– une partie qui constituerait le texte de base et qui comprendrait les objectifs de l'Union, les principes et orientations générales, les droits des citoyens européens et le cadre institutionnel ;

– et un texte d'application contenant l'ensemble des dispositions régissant les politiques communes.

Cette réorganisation des traités pourrait aller de pair avec un assouplissement du mécanisme de révision. Si le texte de base ne pourrait être révisé – comme c'est le cas actuellement – qu'à l'unanimité du Conseil et après ratification par les Etats membres, le texte d'application pourrait être modifié sur décision du Conseil (prise à une majorité super qualifiée) et après avis conforme du Parlement européen.

Cette proposition, qui a été dernièrement exposée dans le rapport Dehaene remis à la Commission européenne en octobre 1999⁽⁶⁾, a un double intérêt :

– elle permettrait de rendre plus lisible le texte des traités et plus claire vis-à-vis des citoyens la nature des engagements souscrits par les Etats ;

– elle conférerait un caractère évolutif aux traités qui pourraient être modifiés de façon plus souple sans passer par le filtre des ratifications nationales.

Mais il ne faut pas se leurrer sur les difficultés de l'entreprise. Cet exercice à peine déguisé de « constitutionnalisation » soulève de nombreuses questions de fond. La structure en piliers de l'Union doit-elle être conservée et, si non, faut-il (vieux question) attribuer une personnalité juridique à l'Union ? Convient-il de définir un partage des compétences entre l'Union et les Etats membres et, si l'on s'engage dans cette voie, quels critères retenir ?

⁽⁶⁾ Rapport de MM. Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker et David Simon sur les implications institutionnelles de l'élargissement, 18 octobre 1999.

Surtout, **la mise en place d'une procédure simplifiée de révision des textes fondateurs aurait pour conséquence de faire échapper à l'exigence de ratification nationale – et donc au droit de regard des parlements nationaux – une partie des traités.** Cette simple perspective justifie l'opposition d'une majorité d'Etats à ce que cette idée de réaménagement des traités puisse être évoquée par la CIG en cours.

2) *La refonte de l'architecture institutionnelle*

Il est de même fort peu probable que les Quinze puissent se mettre d'accord dans l'immédiat sur une remise à plat générale du système institutionnel communautaire. Les différences de conception sont trop fortes entre ceux qui conçoivent l'Europe comme alliance de type traditionnel entre Etats souverains et les partisans d'une mise en commun de l'ensemble des compétences ne pouvant plus être exercées à l'échelon national.

Même parmi ces derniers, des divergences subsistent. Les fédéralistes imaginent volontiers une Commission européenne exerçant l'ensemble du pouvoir gouvernemental face à un Parlement comprenant deux chambres, l'actuel Parlement européen représentant les peuples et l'actuel Conseil de l'Union exerçant les fonctions d'une chambre d'Etats. Ce remodelage complet de l'architecture institutionnelle irait de pair avec l'adoption d'une Constitution européenne qui organiserait une répartition claire des compétences entre l'Union et les Etats membres sur la base du principe de subsidiarité. Les défenseurs d'une approche plus modérée et plus respectueuse des identités nationales réfléchissent au contraire à une mise en synergie de la Commission et du Conseil, ce dernier conservant l'essentiel de ses prérogatives.

Il est peu probable que ce débat soit tranché demain, autour d'une négociation explicite. La construction européenne a toujours progressé par la mise en place de solidarités de fait. C'est sous la pression des nécessités qu'ont été créées les institutions communes plutôt qu'à partir d'une réflexion théorique sur une architecture institutionnelle idéale. Et d'ailleurs, a-t-on intérêt, à ce stade, à remettre en cause le triangle institutionnel communautaire (Conseil-Commission-Parlement européen) qui jusqu'ici a fait ses preuves ?

C'est pourquoi seule l'hypothèse d'une crise grave de la construction communautaire, dans la perspective d'une Union élargie, peut constituer l'électrochoc qui inciterait les Etats-membres à revoir leur façon de faire l'Europe. Si l'évolution devait se traduire par un enlisement durable du processus de décision, il n'est pas exclu

alors qu'un groupe d'Etats membres décide d'aller seul de l'avant en négociant entre eux une sorte de traité dans le traité.

L'idée récemment évoquée, à ce titre, par Jacques Delors⁽⁷⁾ n'est pas nouvelle. On se souvient des polémiques suscitées par le projet de « noyau dur » défendu dans le document Lammers-Schäuble de septembre 1994, qui avait seulement le tort d'énumérer une liste semble-t-il limitative de cinq Etats participants et de mettre en avant la finalité fédérale de l'exercice. L'idée était de construire à partir de l'union économique et monétaire, qui apparaissait à l'époque comme le seul moteur possible de la construction européenne, un processus renforcé d'intégration politique entre les Etats participant à la monnaie unique. Les choses ont évidemment évolué depuis cette époque : la monnaie unique ne concerne pas un petit groupe de pays mais un cénacle de onze Etats membres destiné à s'élargir dans les prochaines années ; la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, la coordination des politiques budgétaires et fiscales, la politique de sécurité et de défense apparaissent aujourd'hui, tout autant que l'UEM, comme les vecteurs possibles d'une coopération renforcée entre un nombre réduit d'Etats membres, coopération qui serait d'essence prioritairement politique.

La mise en œuvre du principe de subsidiarité et le rôle des parlements nationaux

Faut-il réexaminer les termes dans lesquels sont définis le principe de subsidiarité et le contrôle de sa mise en œuvre ? Il n'est pas en effet impossible qu'en liaison avec une extension du champ du vote à la majorité qualifiée, les länder allemands demandent d'inclure ce thème dans le champ des négociations de la CIG. La situation découlant du traité d'Amsterdam n'est, il est vrai, guère satisfaisante. Le traité comprend en annexe un protocole « *sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* » qui reprend un ensemble de lignes directrices telles qu'elles avaient été définies par le Conseil européen d'Edimbourg (décembre 1992) et interprétées par un accord interinstitutionnel d'octobre 1993.

Ce protocole a pour mérite de ne pas s'engager dans la voie incertaine d'une délimitation des compétences respectives de l'Union et des Etats membres. Une telle délimitation serait, non seulement impossible à réaliser, mais dangereuse pour la dynamique de la construction communautaire. Il s'en tient donc à une approche générale du principe de subsidiarité conçu comme une règle d'action s'imposant aux instances communautaires et reposant sur deux critères : un critère de

⁽⁷⁾ Interview au journal « Le Monde » du 19 janvier 2000.

nécessité (agir si les objectifs ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres) et un critère d'efficacité (agir si ces objectifs peuvent être mieux réalisés par une action de la Communauté) ; il se combine avec le principe de proportionnalité (les modalités de l'action doivent être adaptées en fonction de l'objectif poursuivi).

Ce protocole n'en comporte pas moins deux faiblesses.

Dans le souci d'éviter toute remise en cause de l'acquis communautaire, les négociateurs ont souhaité limiter son champ d'application aux domaines de compétence partagée entre la Communauté et les Etats membres. C'est pourquoi il contient certaines formulations qui ont pu étonner certains commentateurs. Il en est ainsi de la disposition selon laquelle « *le principe de subsidiarité ne remet pas en cause les compétences conférées à la Communauté européenne par le traité, telles qu'interprétées par la Cour de justice* » mais qu'il « *permet d'étendre l'action de la Communauté, dans les limites de ses compétences, lorsque les circonstances l'exigent et, inversement, de la limiter et d'y mettre fin lorsqu'elle ne se justifie plus* ».

Mais c'est la question de la mise en œuvre qui pose le plus de difficultés. Faute d'avoir instauré une procédure spécifique de contrôle, ce sont les institutions communautaires qui doivent mettre en œuvre le principe et la Cour de justice qui est seule compétente pour vérifier *à posteriori* si les normes communautaires sont conformes à l'exigence de subsidiarité. Or ce principe est de nature éminemment politique : le recours aux procédures juridictionnelles pour contrôler sa mise en œuvre n'est évidemment pas satisfaisant.

On en voudra pour preuve le fait que ce protocole est resté lettre morte depuis son adoption. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni réfléchissent aux moyens de remédier à cette insuffisance. Dans un courrier commun en date du 9 juin 1998, le Président de la République Jacques Chirac et le Chancelier Helmut Kohl ont fait part au Président en exercice du Conseil européen Tony Blair de leur souhait de voir le principe de subsidiarité « *appliqué de manière encore plus rigoureuse* ».

Le choix des moyens est plus difficile. L'application du principe de subsidiarité ne saurait relever du Parlement européen dont le rôle n'est pas de s'interroger sur l'articulation entre le droit de l'Union européenne et les droits nationaux. Elle pourrait incomber aux parlements nationaux pour peu que la nature et portée de cet examen soit précisées. S'il s'agit pour chaque parlement national de vérifier comment ce principe est mis en œuvre à l'occasion de l'examen en amont des projets de textes communautaires, il y a là matière à approfondir le contrôle parlementaire des affaires européennes.

Mais reconnaître un rôle collectif aux parlements nationaux pour l'application de ce principe relèverait d'une autre logique politique et institutionnelle. Cette approche avait été explorée par notre Délégation sous la précédente législature et elle avait inspiré les propositions faites par la France au cours de la précédente Conférence intergouvernementale tendant à confier aux parlements nationaux, par le biais d'une procédure de consultation collective, le soin de vérifier l'application du principe de subsidiarité. Si ces propositions n'ont pas été retenues par les négociateurs, le traité d'Amsterdam contient un protocole « *sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* » qui reconnaît à la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) la possibilité d'adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution « *notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité* ». Il revient donc aux Parlements nationaux de s'organiser dans le cadre de la COSAC pour mettre en œuvre ces dispositions : le règlement intérieur de la COSAC a été récemment modifié pour lui permettre d'adopter des projets de contribution; la COSAC doit désormais démontrer sa capacité à assumer ces nouvelles tâches et à se doter des méthodes de travail adéquates.

C. La réforme en action

1) Le lancement de la CIG clôt plusieurs années d'immobilisme institutionnel

a) L'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède : une simple adaptation des institutions sans réforme préalable

La question de l'adaptation du cadre institutionnel s'était déjà posée au moment où se dessinait la perspective de l'élargissement aux pays candidats de l'AELE. La France avait plaidé pour une réforme institutionnelle préalable à l'adhésion de ces nouveaux Etats membres. Cette position, qui était aussi celle de la Délégation de l'époque et de son Rapporteur, M. Jean-Bernard Raimond⁽⁸⁾, est restée isolée dans le concert des Douze. C'est pourquoi, sous la pression de certains Etats membres qui souhaitaient, pour des raisons diverses, un élargissement rapide, voire accéléré, le Conseil européen d'Edimbourg (décembre 1992) a décidé le lancement de négociations d'adhésion avec l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège au début de 1993 tandis que celui de Bruxelles

⁽⁸⁾ Rapport d'information (n° 376) de M. Jean-Bernard Raimond, au nom de la Délégation, sur l'état des négociations en vue de l'élargissement de la Communauté, 23 juin 1993.

(décembre 1993) posait le principe d'un élargissement à cadre institutionnel constant.

Dès lors, à l'issue d'une ultime controverse entre les Douze sur la minorité de blocage – qui s'est clos par l'étrange compromis de Ioannina (voir encadré ci-dessous) –, le volet institutionnel des négociations a été réglé sur la base d'une extension mécanique aux trois nouveaux adhérents des règles de représentation au sein des institutions de l'Union. **Une occasion a été alors manquée d'adapter le cadre institutionnel existant.**

LE COMPROMIS DE IOANNINA

A la fin des négociations d'élargissement de l'Union à l'Autriche, à la Finlande, à la Norvège et à la Suède, une controverse s'est développée sur le nombre de voix nécessaire pour constituer une minorité de blocage. Le Royaume-Uni et l'Espagne ont souhaité que, malgré l'arrivée de nouveaux adhérents, cette minorité reste fixée à 23 voix – alors qu'elle devait passer à 27 voix. Les motivations des deux pays différaient quelque peu : tandis que le souci du Royaume-Uni était de conserver sa propre influence dans le processus de décision (voire, selon une version plus cynique, de nuire à l'efficacité de l'Union), l'Espagne était d'abord préoccupée par le maintien d'un poids spécifique pour les autres pays méditerranéens.

Les ministres des affaires étrangères, réunis de manière informelle à Ioannina le 26 mars 1994, sont parvenus à une solution dont les principaux éléments sont les suivants :

– dans l'hypothèse où quatre nouveaux Etats membres rejoignaient effectivement l'Union, le seuil nécessaire à la majorité qualifiée était fixé à 64 voix sur 90, ce qui maintient exactement la proportion actuelle ;

– si des membres du Conseil représentant un total de 23 à 26 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 et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par le traité et le droit dérivé* » à une solution susceptible d'être adoptée par 64 voix au moins.

Contrairement à ce qui est parfois indiqué, ce compromis est souvent invoqué par certains Etats membres au Conseil, notamment lors de l'examen des textes relatifs au marché intérieur. Il a pour effet de prolonger le débat avant le passage au vote.

b) *Le quasi-échec du volet institutionnel des négociations du traité d'Amsterdam*

Les questions qui n'avaient pu être préventivement réglées, ni même débattues, lors de l'élargissement aux trois nouveaux adhérents, ont été alors soumises à la Conférence intergouvernementale prévue pour 1996 par le traité de Maastricht.

Le mandat de cette conférence, qui avait été strictement défini par ce même traité (examen des dispositions du traité pour lesquelles une révision était prévue, champ d'application de la codécision, révision des dispositions relatives à la PESC), a été sensiblement élargi par la suite. C'est ainsi que le Conseil européen de Corfou (juin 1994) a estimé que la CIG devrait revoir le fonctionnement de l'Union dans la perspective de son élargissement aux PECO, à Chypre et à Malte et, à ce titre, examiner les questions relatives au nombre des membres de la Commission et à la pondération des voix dans le calcul de la majorité qualifiée.

La Conférence intergouvernementale n'était plus conçue comme une simple occasion de « toiler » les institutions de l'Union : son objet était désormais de définir les conditions de leur adaptation aux adhésions futures.

Il n'est pas excessif de dire qu'elle a failli à sa tâche. On sait en effet que les seules avancées institutionnelles effectuées par le traité d'Amsterdam concernent le Parlement européen avec la réduction du nombre de procédures, l'extension de la procédure de codécision et sa simplification et le pouvoir d'approuver la nomination du président de la Commission européenne. Les trois questions qui étaient au cœur de la négociation (taille de la Commission, extension du champ du vote à la majorité qualifiée, repondération des votes) sont restées sans solution convenable.

Cet échec traduit l'impossibilité des négociateurs à surmonter la ligne de fracture qui s'est dessinée, au cours des discussions, entre grands et petits pays. Le couple franco-allemand, qui avait abordé ces négociations avec la ferme intention de maintenir une unité de vues commune, comme en témoigne la lettre commune du Chancelier Helmut Kohl et du Président Jacques Chirac, en date du 9 décembre 1996, n'a pas su maintenir cette cohésion tout au long des négociations. Alors que dans ce courrier, les deux pays se prononçaient en faveur d'une généralisation du vote à la majorité qualifiée, sous réserve d'exceptions limitées, d'une nouvelle pondération des votes au Conseil et d'une Commission plus réduite, avec « *un nombre de commissaires inférieur à celui des Etats membres* », l'Allemagne s'est ensuite quelque peu

démarquée de ces positions : le souci de se rapprocher des petits Etats a conduit l'Allemagne à renoncer progressivement à l'idée d'une Commission ramassée, tandis que sous la pression des *länder*, le Chancelier Kohl s'est opposé à une extension substantielle du vote à la majorité qualifiée.

Mais peut-être faut-il également expliquer une partie de l'échec d'Amsterdam par la méthode de négociation retenue qui a consisté à traiter en priorité, sous présidence irlandaise, les questions susceptibles d'un accord rapide, et à renvoyer en fin de négociation la recherche d'un compromis sur les questions institutionnelles. Le « cadre général pour un projet de révision des traités » présenté par la présidence irlandaise, lors du Conseil européen de Dublin les 13 et 14 décembre 1996, ne faisait ainsi aucune proposition dans le domaine institutionnel. Il était difficile dans ces conditions pour les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Amsterdam en juin 1997, de parvenir à une solution garantissant un meilleur fonctionnement des institutions de l'Union alors que le travail de compromis en amont avait été insuffisant.

Le choix des Etats membres a été dès lors de se séparer sur un constat d'échec plutôt que de « bricoler » un accord qui n'aurait rien résolu sur le fond. L'option retenue s'est révélée sage à l'expérience, et les pays les plus favorables à une réforme institutionnelle ont pu obtenir qu'un « *protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement* » soit annexé au traité d'Amsterdam.

**PROTOCOLE SUR LES INSTITUTIONS DANS LA PERSPECTIVE DE
L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE**

« *Les hautes parties contractantes,*

ont adopté les dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant les Communautés européennes:

Article premier

A la date d'entrée en vigueur du premier élargissement de l'Union, nonobstant l'article 157, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, l'article 9, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et l'article 126, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, 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 désigner un deuxième membre de la Commission.

Article 2

Un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt Etats membres, une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres est convoquée pour procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions. »

Ce protocole trace un calendrier de réforme assez complexe :

– la pondération des voix doit être modifiée avant le premier élargissement, soit par une nouvelle pondération des voix, soit par une double majorité. Cette réforme en conditionne une autre, celle de la Commission, qui ne comprendrait plus qu'un ressortissant de chaque Etat membre ;

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

Cette stratégie à double détente a pu être contestée. L'idée de renvoyer les discussions sur le champ de la majorité qualifiée à un stade ultérieur après que les questions de la taille de la Commission et de la pondération des votes aient été réglées est vite apparue comme non opératoire. En réalité, les trois sujets forment un ensemble qui ne peut être dissocié.

L'intérêt de ce protocole est ailleurs : en posant le principe d'une réforme ultérieure des institutions, il marque clairement que le traité d'Amsterdam n'est pas un point d'arrivée mais bien une étape pour de futures discussions.

c) Une Conférence intergouvernementale centrée sur les questions institutionnelles

Cette opportunité a été saisie par un certain nombre d'Etats membres pour promouvoir l'idée d'une nouvelle Conférence intergouvernementale consacrée aux seules questions institutionnelles. Dès la conclusion des négociations du traité d'Amsterdam, la France, la Belgique et l'Italie ont indiqué clairement, dans une déclaration tripartite en date du 3 octobre 1997 et annexée au traité d'Amsterdam, que le renforcement

des institutions était un préalable à la conclusion des premières négociations d'élargissement et que cette réforme devrait également inclure « *une extension significative du recours à la majorité qualifiée* ».

**DECLARATION DE LA BELGIQUE, DE LA FRANCE ET DE L'ITALIE
AU PROTOCOLE SUR LES INSTITUTIONS DANS LA PERSPECTIVE
DE L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE**

« La Belgique, la France et l'Italie constatent que, sur la base des résultats de la Conférence intergouvernementale, le traité d'Amsterdam ne répond pas à la nécessité, réaffirmée au Conseil européen de Madrid, de progrès substantiels dans la voie du renforcement des institutions. »

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

Le Parlement français a joué un rôle actif pour soutenir l'idée de réforme. Un article 2 a été ainsi ajouté, par voie d'amendement gouvernemental, au dispositif du projet de loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam : cet article exprime la « *détermination* » de la France de voir réaliser des « *progrès substantiels* » dans la voie d'une réforme des institutions, afin d'en rendre le fonctionnement « *plus efficace et plus démocratique* » avant la conclusion des premières négociations d'adhésion⁽⁹⁾. De son côté, Henri Nallet s'est efforcé, au nom de la Délégation dont il était alors le président, de donner un prolongement parlementaire à la déclaration tripartite. Un certain nombre de réunions se sont tenues dans les années 1997 et 1998 entre les commissions chargées des affaires européennes des parlements belge, italien et français en y associant la commission institutionnelle du Parlement européen.

La situation a été débloquée, de manière assez inattendue, par le Conseil européen de Cardiff (juin 1998) qui a évoqué la nécessité de « *prendre rapidement une décision de savoir quand et comment traiter les questions institutionnelles qui n'ont pas été réglées à Amsterdam* ». C'est

⁽⁹⁾ L'article 2 (nouveau) de la loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam est rédigé de la façon suivante : « *La République française exprime sa détermination de voir réaliser, au-delà des stipulations du traité d'Amsterdam, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union européenne, afin de rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace et plus démocratique, avant la conclusion des premières négociations d'adhésion* ».

ainsi que le Conseil européen de Cologne (juin 1999) a pu décider de convoquer, pour le début de l'an 2000, une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres afin de « résoudre » les questions institutionnelles susmentionnées.

2) *Le cadre formel de négociation*

a) *Une conférence strictement intergouvernementale qui aurait dû être préparée en amont par un Comité des sages*

L'option retenue par le Conseil de discuter la réforme institutionnelle dans une enceinte composée des seuls représentants des Gouvernements ne saurait être critiquée. Quels que soient les projets défendus par d'ardents constitutionnalistes, la construction européenne repose actuellement sur un ensemble de traités conclus et ratifiés par les Etats.

C'est à ce titre qu'il ne pouvait être donné suite à la demande du Parlement européen d'être membre de plein droit de la CIG. Les Etats membres ont préféré reconduire une formule qui avait donné de bons résultats lors de la conférence intergouvernementale de 1996 en prévoyant que deux députés européens pourront assister aux travaux à titre d'observateurs⁽¹⁰⁾

De même aurait-il été irréaliste d'appliquer à la révision des traités la méthode communautaire (proposition formelle de la Commission, avis du Parlement européen) comme le demandait également le Parlement européen. Cette procédure n'est pas exclue par l'article 48 du traité sur l'Union européenne relatif à la révision des traités, mais elle était contraire au souci des Etats membres de garder la maîtrise de l'exercice. La Commission l'a parfaitement compris qui, loin de céder aux sollicitations des députés européens, s'est refusée à soumettre au Conseil une proposition formelle de révision des traités. L'avis qu'elle a rendu au titre de l'article 48 « sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de modifier les traités » - et dont nous examinerons le contenu plus loin - contient d'ailleurs de substantielles propositions qui devraient permettre de faire avancer le débat.

Il aurait été en revanche souhaitable, comme l'ont proposé la France et l'Allemagne, que les travaux de la CIG eussent été préparés

⁽¹⁰⁾ Il s'agit de MM. Elmar Brok et Dimitrios Tsatsos.

en amont par un comité des sages sur les modèles des Comités Spaak (1955-1956), Dooge (1984-1985) et Delors (1989-1990).

Cette option n'a pas été retenue par le Conseil européen de Cologne en raison de la crainte des Etats d'être placés en porte-à-faux par rapport aux propositions que le comité aurait pu élaborer et celle, plus spécifique, des petits pays d'être écartés de la composition de cette instance. Il faut le regretter. Les Quinze ont oublié que **l'échec d'Amsterdam est d'abord celui d'une méthode, celle consistant à vouloir réformer les institutions sans qu'un avant-projet de traité cohérent ait été préparé en amont.**

b) *Un ordre du jour limité mais susceptible d'être étendu*

La définition de l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale a constitué la principale difficulté à trancher pour les Etats membres.

Deux conceptions s'opposaient sur le sujet.

Tandis que la Commission européenne, le Parlement européen, ainsi qu'un certain nombre d'Etats membres (Belgique, Pays-Bas, Autriche et Grèce) plaidaient pour un ordre du jour large qui permette de dessiner les grandes lignes d'une nouvelle architecture institutionnelle, la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni, le Danemark et la Finlande plaidaient pour une approche plus réaliste. C'est cette dernière qui a prévalu, puisque les Conseils européens de Cologne (juin 1999) et d'Helsinki (décembre 1999) ont décidé de limiter les travaux de la CIG aux « *reliquats d'Amsterdam* » ainsi qu'« *aux modifications qu'il faudra apporter aux institutions en liaison avec les questions précitées* ».

CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI DES 10 ET 11 DECEMBRE 1999
Conclusions de la Présidence (extraits)

La Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle

15. Des mesures appropriées seront prises afin que la Conférence intergouvernementale puisse être officiellement convoquée au début du mois de février. La conférence devrait achever ses travaux et arrêter les modifications à apporter aux traités d'ici décembre 2000.

16. Donnant suite aux conclusions de Cologne et à la lumière du rapport de la

présidence, la conférence examinera la taille et la composition de la Commission européenne, la pondération des voix au sein du Conseil, l'extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, ainsi que 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. La prochaine présidence fera rapport au Conseil européen sur les progrès réalisés par la conférence et pourra proposer l'inscription d'autres points à son ordre du jour.

17. La responsabilité politique générale de la conférence sera confiée aux ministres siégeant dans le Conseil « Affaires générales ». Les travaux préparatoires seront effectués par un groupe de représentants des gouvernements des Etats membres, à raison d'un représentant par Etat membre. Le représentant de la Commission participera aux travaux aux niveaux politique et préparatoire. Le Secrétariat général du Conseil assurera le secrétariat de la conférence.

18. Le Parlement européen sera associé étroitement et concrètement aux travaux de la conférence. Deux observateurs du Parlement européen pourront assister aux réunions du groupe préparatoire. Chaque session de la CIG au niveau ministériel sera précédée d'un échange de vues avec le président du Parlement européen, assisté de deux représentants de cette institution. Les réunions au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement traitant de la CIG seront précédées par un échange de vues avec le président du Parlement européen.

19. La présidence veillera à ce que les pays candidats soient régulièrement informés, dans les enceintes existantes, de l'évolution des discussions et qu'ils aient la possibilité d'exprimer leur point de vue sur les questions débattues. Des informations seront également fournies à l'Espace économique européen.

Parmi les sujets connexes qui pourraient être à ce titre évoqués, on peut citer :

- l'abaissement du seuil de la majorité qualifié ;
- l'extension de la procédure de codécision à l'ensemble des actes de nature législative adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée ;
- l'organisation de la Cour de justice des Communautés européennes.

Mais le Conseil européen d'Helsinki a également laissé la porte ouverte à l'inclusion éventuelle de nouveaux sujets : une clause dite de rendez-vous prévoit en effet que la présidence portugaise pourra proposer au Conseil européen de Porto, en juin 2000, l'inscription d'autres points à l'ordre du jour de la CIG.

(1) L'inclusion probable de la question des coopérations renforcées

Les autorités portugaises ont d'ores et déjà fait savoir qu'elles proposeraient d'inclure la question des coopérations renforcées dans le champ des travaux. Ce point peut être considéré comme acquis et la CIG devrait sous présidence française étudier les moyens d'assouplir la clause d'unanimité introduite par le traité d'Amsterdam pour la mise en œuvre des coopérations renforcées.

La France, qui était quelque peu réservée, considérant qu'il s'agissait là d'une question complexe qui risquait de nuire à l'efficacité des travaux, s'est ralliée à cette perspective.

(2) La nécessité de trouver une réponse juridique à l'entrée d'un parti d'extrême droite dans le Gouvernement de l'Autriche

De même n'est-il pas impossible que la CIG ait à réfléchir aux moyens de compléter l'article 7 du traité sur l'Union européenne qui prévoit la possibilité pour le Conseil de suspendre les droits de vote d'un pays en cas de violation grave et persistante des principes fondamentaux. L'arrivée d'un parti d'extrême droite dans le Gouvernement de l'Autriche a démontré que l'Union européenne était assez démunie dans le cas où, sans qu'il y ait violation explicite des droits fondamentaux, l'évolution intérieure d'un pays allait à l'encontre des principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme. Le commissaire Michel Barnier a annoncé qu'il réfléchissait à l'inscription dans le traité d'une procédure de surveillance, une sorte d'« alerte démocratique ». Il restera à examiner la forme juridique que pourra prendre cette procédure.

Mais ne faudrait-il pas être plus ambitieux et réfléchir, comme vient de le proposer le ministre Hubert Védrine, à l'introduction d'une clause prévoyant « *le départ ou - en définissant des critères juridiques concrets et précis - l'exclusion d'un membre* » ?

c) Un objectif politique de conclure les travaux d'ici la fin de la présidence française

Le Conseil européen d'Helsinki a décidé que la Conférence intergouvernementale « *devrait* » arrêter les modifications à apporter aux traités d'ici décembre 2000. Comme l'a relevé le Président Alain Barreau dans son rapport sur la présidence française, le terme « *devrait* » a été choisi à dessein : il implique en effet que les négociateurs n'ont aucune obligation juridique de parvenir à un accord d'ici la fin du deuxième semestre 2000.

C'est ce qui autorise les autorités françaises à envisager ouvertement l'impossibilité de conclure les négociations sous leur présidence et la poursuite des discussions pendant l'année 2001. On comprend aisément que nos responsables cherchent ainsi à ne pas se mettre une pression inutile : toute obligation de conclure ne peut que favoriser la mise au point d'accords de faible substance.

Pour autant, chacun sait que la réforme des institutions constitue un objectif politique de première importance. L'engagement pris par les chefs d'Etat et de gouvernement à Helsinki de mettre l'Union européenne en position d'accueillir les pays candidats fin 2002 implique une conclusion le plus tôt possible des travaux de la CIG.

d) La CIG n'est pas toute la réforme du cadre institutionnel et juridique

Si l'attention va naturellement se focaliser sur les travaux de la Conférence intergouvernementale, il convient de garder à l'esprit que la question de l'adaptation du cadre juridique et institutionnel est également débattue au sein d'autres instances et pour d'autres objectifs. La CIG n'a pas le monopole de la réforme institutionnelle.

(1) La définition d'une politique de défense commune : un exercice porteur à terme d'aménagements institutionnels

Le Conseil européen d'Helsinki a pris des décisions en matière de sécurité et de défense qui devraient avoir des prolongements institutionnels importantes : la création de nouveaux organes politiques et militaires (le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire et l'Etat major) et l'intégration de l'UEO dans l'Union européenne nécessitent un travail de préparation qui devrait aboutir à des décisions d'ici la fin de l'année 2000.

Mais nul ne sait encore précisément les modifications qu'il conviendra d'apporter aux traités, l'article 17 du traité sur l'Union européenne contenant déjà un certain nombre de stipulations précises sur la mise en œuvre d'une politique de défense commune. Il serait cependant très positif qu'à un moment ou un autre les travaux de la CIG aient à prendre en compte les aspects liés à la sécurité et à la défense s'il apparaît que des progrès significatifs ont été enregistrés dans ce domaine.

(2) L'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Il n'est pas impossible non plus que les traités puissent intégrer le résultat des travaux de la Convention chargée d'élaborer la charte des droits fondamentaux, travaux qu'il reviendra au Conseil européen de décembre 2000 d'examiner.

Mais la plus grande incertitude règne autour de cette question. Le mandat de la Convention, tel qu'il a été défini par le Conseil européen de Cologne, s'arrête à la définition des droits fondamentaux. Il reviendra donc aux chefs d'Etat et de Gouvernement de se prononcer sur la valeur juridique du document, sachant que deux thèses s'opposent sur le sujet : pour les uns, il doit s'agir d'un texte purement déclaratoire qui ne créerait pas d'effets juridiques directs ; pour les autres, notamment le Parlement européen, la charte doit être un document de force obligatoire dont la mise en œuvre serait contrôlée par les juridictions nationales et la Cour de justice.

(3) L'adaptation des institutions sans révision des traités

On n'aura garde enfin d'oublier que la Commission et le Conseil ont entrepris de remettre à plat leur organisation et leurs méthodes de travail internes dans le cadre de deux exercices de réforme qui devraient se faire « à traité constant ».

Ces aspects sont suffisamment liés aux questions débattues au sein de la CIG pour justifier une présentation globale, dans la deuxième partie de ce rapport, des différentes mesures envisagées.

Si l'on veut bien faire l'effort de ne pas s'en tenir aux seuls travaux de la CIG, on constate ainsi que l'exercice global d'adaptation du cadre institutionnel et juridique couvre une palette très large de thèmes (institutions, défense, droits fondamentaux) qui, à l'occasion de la CIG en cours ou lors de modifications ultérieures des traités, devront trouver une traduction explicite.

3) *Les propositions du Parlement européen et de la Commission*

La Commission européenne et le Parlement européen ont par ailleurs pris position sur la Conférence intergouvernementale dans deux documents très substantiels dont le contenu mérite d'être exposé :

• L'avis rendu le 26 janvier 2000 par la Commission, au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne sur la révision des traités, présente différentes options de réformes possibles et se conclut par des propositions d'articles nouveaux.

**RESUME DE L'AVIS DE LA COMMISSION EUROPEENNE
DU 26 JANVIER 2000**

« Adapter les institutions pour réussir l'élargissement »

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.

La Commission propose de maintenir à 700 le nombre maximal de **députés européens**, qui seraient, pour une part, élus sur des listes communes à l'ensemble de l'Europe.

Deux options sont présentées pour la **composition de la Commission** : stabiliser à 20 le nombre des Commissaires, quel que soit le nombre futur des Etats membres, avec un système de rotation prévu par le traité et fondé sur le principe de l'égalité des Etats membres ; prévoir une Commission composée d'un national de chaque Etat membre, ce qui suppose un aménagement important de son organisation et de son fonctionnement. Il conviendra en tout état de cause de formaliser dans le traité les engagements pris par chaque Commissaire de démissionner si le Président lui en faisait la demande.

La Commission propose de compléter le **système juridictionnel de l'Union**, à la fois pour améliorer le fonctionnement de la Cour européenne de Justice et apporter une dimension juridictionnelle à la lutte contre les fraudes au budget communautaire. Les autres institutions et organes de l'Union européenne devraient également être réformés avant l'élargissement. Le nombre de membres de la **Cour des comptes** devrait être limité. Le **Comité économique et social** devrait être davantage représentatif de la société civile européenne et le nombre de ses membres stabilisé. La composition du **Comité des régions** devrait être également stabilisée.

Pour préserver l'efficacité du processus de décision après l'élargissement, il est essentiel de n'avoir recours à l'unanimité que lorsque des raisons sérieuses et durables le justifient. **Le vote à la majorité qualifiée doit remplacer l'obligation d'unanimité.**

Par ailleurs, l'avis propose de **rendre les procédures décisionnelles de l'Union plus simples, plus efficaces et plus cohérentes**. La Commission fait quatre propositions : renforcer, pour les décisions législatives, le lien entre la procédure de codécision et le vote à la majorité qualifiée ; élargir le champ de la politique commerciale commune à tous les services, à l'investissement et aux droits de propriété intellectuelle ; renforcer les compétences du Parlement européen en matière de commerce ; supprimer la procédure de coopération.

S'agissant du **système de vote au Conseil**, la Commission, tout en soulignant les mérites d'une repondération des voix, recommande d'adopter un système clair et démocratique de **double majorité simple**, par lequel une décision à la majorité qualifiée serait acquise dès lors qu'elle réunirait la majorité simple du nombre des Etats et la majorité simple de la population totale de l'Union élargie.

Puisque l'Union élargie sera moins homogène, il conviendra, sans affaiblir la construction communautaire, de permettre à certains Etats membres représentant au moins un tiers des Etats de l'Union, de coopérer entre eux pour aller au-delà du niveau d'intégration atteint aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle la Commission recommande de revoir les dispositions actuelles du traité sur **les coopérations renforcées** et de les étendre sous certaines conditions à définir à la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union.

La Commission présentera au cours des mois à venir d'autres contributions, par exemple sur la réorganisation des traités. Elle rappelle qu'elle a confié à l'Institut universitaire européen de Florence la rédaction d'une étude sur **la réorganisation des traités** dont les conclusions seront portées à la connaissance de la conférence.

● Quant au Parlement européen, il a adopté, le 8 novembre 1999, sur le rapport de MM. Giorgos Dimitrakopoulos et Jo Leinen, une résolution dont on trouvera également ci-dessous un résumé.

**RESUME DE LA RESOLUTION DU PARLEMENT EUROPEEN SUR
LA PREPARATION DE LA REFORME DES TRAITES ET
LA PROCHAINE CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE
adoptée le 8 novembre 1999**

En adoptant le rapport de MM. Giorgos Dimitrakopoulos (PPE/DE, GR) et Jo Leinen (PSE, D) sur la réforme des traités et la prochaine CIG, le Parlement européen insiste sur la nécessité de préparer valablement l'Union aux futurs élargissements. Il faut renforcer les institutions, les rendre plus efficaces et transparentes et les démocratiser afin d'accroître la légitimité de l'Union aux yeux des citoyens.

Les réformes doivent s'envisager à deux niveaux :

- sur le plan de la méthode, le Parlement estime que l'on doit passer du huis clos à l'application de la méthode communautaire, plus transparente. Il attend une proposition de la Commission allant dans cette voie. Qui plus est, le résultat final d'une CIG devrait faire l'objet d'une procédure d'avis conforme approuvée par le Parlement;

- sur le fond, le Parlement estime que la Conférence doit aller au-delà des trois reliquats d'Amsterdam. Il faut ainsi réformer toutes les institutions et cela, même si la réforme du Conseil reste l'enjeu majeur de cette conférence.

Mais, par ailleurs, le Parlement se prononce fermement pour la constitutionnalisation des traités afin de consolider les droits des États membres et des citoyens et de clarifier les compétences des institutions communes.

Parmi les autres innovations, le Parlement souhaite que le vote à la majorité qualifiée et la codécision soient le mode normal de prise de décisions législatives. Il souhaite également voir le Président de la Commission investi du pouvoir de destituer un membre de son équipe et de poser la question de confiance devant le Parlement européen.

Il souhaite en outre voir clarifiées les dispositions du traité relatives à la possibilité d'une démission collective de la Commission et demande à pouvoir exercer, conjointement avec le Conseil, le droit de saisir la Cour de justice afin d'obtenir la démission d'office d'un membre de la Commission. Il se déclare tout à fait hostile à toute remise en cause du monopole de l'initiative dévolu à la Commission dans le premier pilier.

En matière de PESC, il réclame une capacité d'action se basant sur des moyens militaires crédibles via notamment l'intégration de l'UEO selon un calendrier précis.

Le Parlement européen souhaite enfin que le débat sur la flexibilité soit poursuivi afin de réduire la possibilité de blocage de l'un quelconque des États membres et de préserver le cadre institutionnel unique de l'Union. Cette dernière devait avoir la personnalité juridique afin de disposer d'un statut international, d'une visibilité et d'un pouvoir de négociation.

Enfin, il demande un nouveau dispositif normatif attribuant à un Parquet européen des fonctions d'enquêtes, selon le schéma proposé dans le « *Corpus Juris* ».

II. PROPOSITIONS POUR UNE REFORME

A. Améliorer la capacité d'impulsion et de décision du système institutionnel

L'enjeu central de la prochaine réforme est de renforcer la capacité d'action de l'Union, Union actuelle comme Union élargie. Cela suppose un renforcement de la chaîne de décision, depuis la Commission - qui doit être en mesure de jouer son rôle d'impulsion et de gestion - jusqu'au Conseil - qui doit pouvoir se prononcer sur les textes dont il est saisi et au Parlement européen, qui doit voir renforcer son rôle de contrôle.

1) *La Commission*

L'Union européenne a besoin d'une Commission plus forte et plus collégiale qui soit mieux organisée et mieux contrôlée. Si cet objectif peut être approuvé par tous, les avis divergent sur les moyens.

a) *Adapter les méthodes de travail internes de la Commission*

C'est sur mandat du Conseil que le Président Romano Prodi a été chargé de moderniser le fonctionnement interne de la Commission pour la rendre plus efficace et plus transparente. Un livre blanc publié le 18 janvier 2000 a été élaboré par Neil Kinnock, Vice-Président de la Commission, chargé de la réforme de la Commission.

Il propose la mise en place d'un service d'audit interne – pour le 1^{er} mai 2000 au plus tard –, une modification profonde de l'organisation financière des services et une meilleure prise en compte des objectifs de formation et de mobilité dans la gestion des ressources humaines.

La Commission a entrepris un vrai travail de réflexion sur son mode de fonctionnement interne qui devra s'articuler avec les travaux de la CIG.

b) *Revoir le format de la Commission*

(1) **Un nombre réduit et fixe de commissaires : une option cohérente mais difficile à faire admettre**

La perspective de l'élargissement impose de réexaminer la question de la taille de la Commission.

L'option la plus logique consisterait à énumérer les fonctions exercées par la Commission et à en déduire un effectif optimal indépendant du nombre d'Etats membres. Cette approche radicale – et intellectuellement séduisante – a été défendue par la France au cours de la précédente CIG. Estimant à une dizaine le nombre de fonctions d'importance comparable, notre pays a proposé, en mars 1997, de « *retenir un effectif de 10 commissaires, qui serait porté à 12 au-delà de 20 Etats membres* ».

On sait que cette proposition, soutenue par l'Allemagne, s'est heurtée au front du refus des petits Etats.

Une formule de même inspiration, mais plus modérée, a été proposée par la Commission, à titre optionnel, dans son avis du 26 janvier 2000 : elle consiste à stabiliser le nombre de commissaires au niveau actuellement atteint (soit vingt). Le principe de collégialité ne serait pas renforcé mais du moins les risques de dérives dans la perspective de l'élargissement seraient conjurés.

Mais la question se pose du mode de désignation des commissaires. Dès lors que le nombre de membres de la Commission serait inférieur à celui des Etats membres, deux formules sont envisageables :

– soit la disposition selon laquelle ce sont les Gouvernements qui désignent, « *d'un commun accord avec le Président* » de la Commission (article 214 du traité), est supprimée et la responsabilité de former le collège de commissaires est laissée au seul Président. On pourrait imaginer que ce dernier se détermine en fonction de la compétence et de l'origine géographique des candidats à partir d'une liste présentée par le Conseil, voire pourquoi pas en plus de leur « couleur » politique (voir p. 64 du présent rapport). Une telle formule, qui déconnecterait les Etats membres du choix des commissaires, n'est toutefois guère réaliste. Comme le souligne la Commission elle-même, « *elle créerait des tensions entre Etats membres à chaque nouvelle formation du collège* » ;

– soit les Etats membres gardent une compétence pour désigner les commissaires mais un système de rotation est mis en place.

Cette dernière option est de loin la meilleure mais la question se pose alors de savoir quel serait le dispositif de rotation institué. S'il s'agit d'un système strictement égalitaire entre Etats, il risque de se heurter à l'opposition des grands pays qui auraient déjà dû faire le sacrifice de perdre un deuxième Commissaire. On en voudra pour preuve l'hostilité déjà manifestée par la France à l'idée avancée par la Commission d'offrir à tout pays la possibilité de proposer un commissaire dans cinq formations du collège sur sept : le ministre Pierre Moscovici s'est élevé contre un système qui reviendrait à priver notre pays, deux fois sur sept, de tout commissaire. La Commission a-t-elle d'ailleurs intérêt à un mode de désignation qui pourrait distendre sa relation avec les grands pays et contribuer à désintéresser ces derniers de ses travaux ?

Si le système de rotation est biaisé au profit des grands pays, par exemple en créant des « groupes » de petits pays représentés par un seul commissaire, nous nous retrouverons dans la configuration qui a contribué à faire échouer – en partie – le volet institutionnel de la CIG de 1996. Les petits pays protesteront contre un dispositif inégalitaire qui aboutirait à les priver potentiellement de tout commissaire.

Pour résumer, la conviction du Rapporteur est la suivante : nous ne devons pas renoncer à demander une Commission stabilisée au format actuel, mais il faut être conscient que toute formule de ce type sera difficile à faire accepter par les petits Etats. **Qu'on le veuille ou non, et même si cela contrevient au principe d'indépendance absolue des membres de la Commission posé par l'article 213 du traité, les commissaires sont considérés par les Etats, petits et grands, comme des relais de défense de leurs intérêts nationaux.**

Il faut savoir que dans des pays comme l'Autriche, la Finlande ou la Suède, le fait que la Commission compterait un membre de leur nationalité a constitué un argument de campagne lors des débats sur leur adhésion à l'Union. A vouloir remettre en cause le système de désignation des commissaires, on risque de nuire à un ancrage national de la Commission qui est un élément de sa légitimité.

C'est pourquoi le Rapporteur juge nécessaire de réfléchir dès maintenant à une autre configuration pour la Commission.

(2) **Une solution plus réaliste**

(a) *S'en tenir au principe d'un commissaire par Etat membre*

Pour les raisons qui viennent d'être exposées plus haut, il semble impossible de revenir aujourd'hui sur la possibilité existant pour tout Etat membre de désigner au moins un Commissaire. La seule marge de manœuvre qui s'offre pour réduire les effectifs de la Commission est donc de supprimer la possibilité qui est reconnue *de facto* pour les grands Etats de désigner un deuxième commissaire. Comme le montre le tableau ci-dessous, dans une Union à 27 membres, le nombre de commissaires ne serait plus de 33 à règles de désignation inchangées, mais, comme il se doit, de 27.

COMPOSITION DE LA COMMISSION

	Composition actuelle	Composition dans une UE à 27 (sans modification des règles)	Composition dans une UE à 27 (avec un commissaire par Etat membre)
<u>Etats membres</u>			
France	2	2	1
Allemagne	2	2	1
Italie	2	2	1
Royaume-Uni	2	2	1
Espagne	2	2	1
Belgique	1	1	1
Pays-Bas	1	1	1
Luxembourg	1	1	1
Danemark	1	1	1
Irlande	1	1	1
Grèce	1	1	1
Portugal	1	1	1
Autriche	1	1	1
Finlande	1	1	1
Suède	1	1	1
<u>Pays candidats</u>			
Pologne		2	1
Hongrie		1	1
Rép. tchèque		1	1
Slovaquie		1	1
Roumanie		1	1
Slovénie		1	1
Bulgarie		1	1
Lettonie		1	1
Lituanie		1	1
Estonie		1	1
Chypre		1	1
Malte		1	1
<u>TOTAL</u>	20	33	27

Le progrès serait appréciable mais ne saurait être tenu pour acquis. **Les grands Etats ne doivent pas renoncer à leur deuxième commissaire sans contrepartie** et – comme nous y invite le protocole annexé au traité d'Amsterdam – le Rapporteur souhaite qu'un lien explicite soit établi entre l'éventuel sacrifice que notre pays pourrait consentir sur ce point au nom de l'intérêt communautaire et une repondération des voix favorable aux grands Etats.

C'est pourquoi, comme l'a indiqué Pierre Moscovici devant notre Délégation, le 21 décembre 1999, le principe d'un Etat membre – un commissaire européen ne saurait être posé d'emblée au début de la CIG : il ne peut être qu'un point d'aboutissement que nous devons « monnayer ».

Une Commission de 27 membres a-t-elle pour autant des chances de fonctionner de manière efficace lorsque l'on connaît les difficultés qu'elle rencontre déjà dans une configuration à 20 membres ?

L'analogie avec les gouvernements nationaux est riche d'enseignements sur ce point : les formations gouvernementales comprennent fréquemment entre 25 et 30 membres, mais elles conservent une capacité d'action parce que, d'une part, le chef du Gouvernement dispose d'une forte autorité sur les ministres, d'autre part, le Gouvernement est hiérarchisé entre ministères et secrétariats d'Etat.

Si l'on veut que la Commission améliore ses capacités, il faut donc repenser son organisation interne.

(b) Introduire une hiérarchie entre commissaires

Certains commissaires non-détenteurs d'un portefeuille pourraient se voir confier des missions ponctuelles ou des tâches d'appui.

Surtout, il conviendrait **d'augmenter le nombre de vice-présidents** (qui est actuellement de deux) et **confier à chacun d'entre eux le soin de gérer un secteur fonctionnel**, avec le concours de deux ou trois commissaires placés sous leur autorité. Un vice-président de la Commission pourrait ainsi être en charge des relations extérieures de la Communauté, entouré de commissaires spécialisés par région ou par grand dossier transversal.

Cette réorganisation de la Commission n'ira pas de soi : les petits pays devraient affirmer leurs réticences au motif qu'elle serait un moyen déguisé de marginaliser leurs commissaires nationaux en leur confiant des

tâches subalternes. Nous devons expliquer à ces Etats que ces craintes sont excessives : chaque commissaire aura le même droit de vote au sein du collège et, surtout, l'attribution des postes de vice-présidents ne saurait être réservée aux grands Etats mais serait fonction de la personnalité des candidats.

(c) *Réfléchir à un renforcement des pouvoirs du Président*

Le traité d'Amsterdam s'est engagé dans cette voie en permettant au Président de participer au choix des commissaires et de définir des « *orientations politiques* » pour l'activité de la Commission (article 219 du traité CE).

La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas attribuer au Président des pouvoirs explicites pour organiser, coordonner et diriger le travail de l'institution : il a été suggéré de lui donner la possibilité de répartir les tâches entre commissaires, de s'opposer aux initiatives qu'il jugerait inopportunes et de disposer d'une voix prépondérante dans les délibérations.

Cette approche doit être considérée avec prudence. Une évolution trop accentuée vers un modèle présidentiel pourrait nuire au dialogue que la Commission doit entretenir avec les Etats membres. N'oublions pas que le respect de la diversité des commissaires est un facteur d'acceptation des propositions de la Commission par le Conseil. N'oublions pas non plus que le Président de la Commission n'est pas un élu du suffrage universel et qu'une source de légitimité de la Commission réside dans son caractère collégial.

Aussi, les Etats pourraient-ils s'en tenir à **formaliser dans les traités l'engagement pris par les commissaires de démissionner si le Président en faisait la demande et à introduire ainsi le principe de la responsabilité individuelle des commissaires devant le Président**. Il va de soi que cette forme de responsabilité ne saurait jouer devant le Parlement européen : la Commission est collégalement responsable devant l'Assemblée de Strasbourg et cette dernière ne saurait se voir reconnaître le droit de censurer individuellement un commissaire comme elle en a exprimé le souhait.

2) *Le Conseil*

a) *Revoir l'organisation des travaux du Conseil*

C'est sur le rapport du Secrétariat Général du Conseil (rapport dit Trumpf/Paris) que le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) a adopté une importante déclaration qui contient une cinquantaine de propositions ouvrant la voie à une « *réforme du fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie* ». Il ne saurait être question de présenter l'ensemble de ces propositions – qui, pour certaines, relèvent de la « cuisine » interne. Ces différentes mesures ou règles de conduites relèvent d'une approche pragmatique qui doit être soutenue.

(1) **Réduire le nombre de formations spécialisées**

Le Conseil européen d'Helsinki a tout d'abord décidé de limiter le nombre de formations spécialisées du Conseil à un maximum de quinze.

Cette importante décision devrait permettre de limiter la tendance constatée à une dispersion des travaux des ministres : elle implique que **certains conseils à vocation sectorielle seront fusionnés et que seront identifiés une série de grands pôles thématiques autour desquels s'organiseront les travaux des ministres**. Ces mesures devraient être mises en œuvre pendant l'année 2000.

(2) **Préserver le rôle des présidences**

Comme nous l'avons vu, la capacité des présidences à jouer un rôle d'impulsion et de médiation pourrait être encore affaiblie dans une configuration à vingt-sept Etats.

Diverses propositions ambitieuses ont été faites pour remettre en cause le principe de rotation semestrielle qui, comme on l'a indiqué, est une limite importante à l'action des présidences. Il a été ainsi suggéré de désigner une personnalité qui exercerait, sur une période d'une année ou plus, la présidence du Conseil européen. Si l'élection de cette personnalité au suffrage universel des citoyens européens est, en l'état actuel de la construction communautaire, une utopie, on pourrait envisager, dans une optique plus réaliste, que ce président soit désigné par ses pairs. Cette ancienne proposition figure ainsi dans le très intéressant rapport de Jean-Louis Quermonne⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes, présidé par M. Jean-Louis Quermonne, dans le cadre du commissariat général du Plan, novembre 1999. Parmi les dix propositions figure celle de « *l'élection d'un président permanent du Conseil européen par*

De même, différents dispositifs ont été imaginés pour donner plus de continuité aux travaux du Conseil : allongement de la durée des présidences, partage de la présidence des différentes formations du Conseil entre plusieurs Etats sur une durée plus longue.

Mais ces différentes idées sont loin de faire l'unanimité chez les Etats membres : aucun pays n'est prêt à laisser la présidence du Conseil sur une durée substantielle à un autre Etat membre et les petits pays – qui sont très attachés au principe de la rotation semestrielle – considéreront toujours avec méfiance tout dispositif tendant à le remettre en cause. Aussi le plus sage est sans doute, pour aujourd'hui, comme le Conseil européen d'Helsinki l'a décidé, de réfléchir aux moyens de renforcer le soutien matériel et juridique dont peut bénéficier la présidence.

Ce soutien doit reposer sur une plus grande coordination des actions conduites par les différentes présidences (l'actuelle, la suivante et la précédente) et sur une implication plus forte du Secrétariat général qui doit incarner une forme de permanence et de continuité.

Cette évolution est déjà en cours : la présidence portugaise s'efforce, de manière très pertinente, de coordonner ses actions avec la France ; le Secrétariat général du Conseil tend à jouer un rôle d'aide à la décision qu'il n'exerçait pas auparavant, tandis que M. Javier Solana, qui cumule ses fonctions avec celle du Haut représentant pour la PESC, dispose de moyens d'action améliorés.

(3) Renforcer la fonction de coordination du Conseil « Affaires générales »

Le constat est connu : le Conseil « Affaires générales » (CAG) n'est plus en mesure de coordonner l'ensemble des travaux communautaires parce qu'il se trouve accaparé par les questions de coopération politique.

Il conviendrait donc de **séparer le CAG actuel en deux : d'une part, un Conseil « Affaires extérieures et de sécurité » qui traiterait de la PESC et des questions qui lui sont liées ; d'autre part, un Conseil « Affaires générales » à vocation coordinatrice qui pourrait préparer les Conseils européens et serait compétent pour les questions institutionnelles.** Certains vont même plus loin et évoquent la tenue régulière d'un CAG quasi permanent et composé de ministres des affaires européennes ayant, dans leur pays respectif, l'autorité requise

les chefs d'Etat et de Gouvernement assurant avec le président de la Commission un leadership personnalisé et donnant à l'Union une réelle visibilité vis-à-vis des citoyens et sur la scène internationale ».

(parce qu'ils seraient par exemple directement rattachés au chef du Gouvernement ou auraient le statut de Vice-premier ministre) pour assurer la coordination pour les affaires européennes.

Le Conseil européen d'Helsinki semble – avec toutes les précautions d'usage – s'engager dans la voie d'une telle restructuration du CAG puisqu'il prévoit que son ordre du jour serait désormais divisé « *en deux parties distinctes* » avec obligation pour les Etats membres d'être représentés tout au long au niveau ministériel. L'expérience dira si cette formulation un peu détournée permettra d'aboutir à l'objectif recherché qui est de donner au cénacle des ministres spécialisés dans les affaires européennes une fonction de coordination d'ensemble.

b) Etendre le vote à la majorité qualifiée à la quasi-totalité des textes législatifs

Renoncer à la règle de l'unanimité - sous réserve d'exceptions limitées - est un impératif pour que l'Union européenne conserve – et renforce – sa capacité de décision. Qu'il soit permis au Rapporteur de recourir à une image : prenez quinze amis, enfermez-les dans une chambre et dites leur de décider à l'unanimité du film qu'ils iront voir le soir... Il est à craindre qu'ils ne ratent la séance de vingt heures et même celle de vingt-deux heures !

Un exemple récent. Pendant vingt ans un projet de directive a tenté de définir les droits des salariés des entreprises multinationales en Europe. Discussions stériles car, pour conclure, il fallait l'unanimité des Etats. Puis vint le Protocole social du traité de Maastricht qui autorisait sur ce point précis la décision à la majorité. Et, en dix-huit mois de temps, furent créés les « comités de groupes européens » (l'équivalent de nos comités d'entreprise), obligatoires pour toutes les multinationales de plus de mille salariés !

Il faut donc en être conscient : **tout ce qui restera à l'unanimité, sera, dans une Europe à vingt-sept, condamné à l'immobilisme.**

Certes, la majorité qualifiée n'effacera pas la nécessité pratique du compromis. Comme le prévoit le règlement intérieur du Conseil, le passage au vote n'est de droit que si le Président du Conseil le décide ou si une majorité simple d'Etats le demande. Mais la possibilité de voter à la majorité qualifiée est justement l'instrument de pression le plus efficace sur les Etats récalcitrants pour qu'ils se rallient à une position : c'est parce qu'ils redoutent de se voir mis en minorité que les Etats renoncent parfois à demander un vote public et que les discussions se concluent par une adoption du texte sans opposition.

Pour autant, la nécessité d'étendre le champ de la majorité qualifiée n'exclue pas que restent à l'unanimité ou que soient adoptées à une majorité « super qualifiée » d'Etats un certain nombre de dispositions de nature particulière.

DISPOSITIONS DU TRAITE SUSCEPTIBLES DE RESTER A L'UNANIMITE

I. Décisions impliquant une approbation par les Parlements nationaux et une ratification par les Etats membres

Article	Objet
Article 22	Citoyenneté : droits complémentaires pour les citoyens européens
Article 190, paragraphe 4	Institutions : procédure électorale uniforme pour le Parlement européen
Article 269	Dispositions financières : ressources propres du budget

II. Procédures fondamentales de la Communauté

Article 175, paragraphe 2 (réécriture)	Environnement : mesures énergétiques affectant sensiblement le choix d'un Etat membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique
Article 250	Institutions : Modification d'une proposition de la Commission
Article 251, paragraphe 3, et article 252, paragraphes d) et e)	Institutions : deuxième lecture en codécision et en coopération

DISPOSITIONS ACTUELLEMENT A L'UNANIMITE QUI POURRAIENT PASSER A UNE MAJORITE SUPER QUALIFIEE

I. Décisions à caractère intergouvernemental

Article	Objet
Article 67, paragraphe 2	Libre circulation des personnes : décision, après une période de 5 ans, d'appliquer la majorité qualifiée aux domaines des visas, de l'asile et de l'immigration
Article 100, paragraphe 1 et 2	UEM : assistance financière en faveur des Etats membres et mesures économiques en cas de difficultés graves
Article 104, paragraphe 14	UEM : dispositions remplaçant le protocole sur les déficits excessifs
Article 105, paragraphe 6	UEM : missions spécifiques de contrôle prudentiel confiées à la BCE
Article 107, paragraphe 5	UEM : modifications des statuts du SEBC
Article 111, paragraphe 1	UEM : accords relatifs à un mécanisme de change entre l'euro et les monnaies non communautaires
Article 111, paragraphe 4	UEM : représentation extérieure de la Communauté
Article 117, paragraphe 7	UEM : missions confiées à l'Institut monétaire européen pour la préparation de la troisième phase
Article 133, paragraphe 5	Politique commerciale commune : extension du champ de la politique commerciale commune au domaine des services et des droits de propriété intellectuelle
Article 123, paragraphe 4 et 5	UEM : fixation du taux de remplacement d'une monnaie nationale en euro
Article 187	Pays et territoires d'outre-mer : association entre les pays et territoires et la Communauté

Article 202	Institutions : fixation des modalités d'exercice des compétences d'exécution confiées à la Commission
Article 203	Institutions : fixation de l'ordre des présidences du Conseil
Article 213, paragraphe 1	Institutions : modification du nombre de membres de la Commission
Article 215	Institutions : non-replacement d'un membre de la Commission
Articles 221 et 222	Institutions : augmentation du nombre des membres de la Cour de justice et des avocats généraux
Article 225, paragraphes 2 et 4	Institutions : fixation des catégories de recours au Tribunal de première instance et composition du TPI. Adoption du Règlement intérieur
Article 245	Institutions : modification du titre III du statut de la Cour de justice et adoption du Règlement intérieur
Article 290	Institutions : régime linguistique des institutions
Article 300, paragraphe 2	Dispositions générales : conclusion des accords portant sur un domaine qui requière sur le plan interne l'unanimité
Article 308	Dispositions générales : adoption par le Conseil de mesures nécessaires pour réaliser un objet de la Communauté sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis

II. Dérogations au droit communautaire

Article	Objet
Article 57, paragraphe 2	Capitaux et paiements : mesures de restriction à la libéralisation des mouvements de capitaux
Article 72	Transports : possibilité de rendre les dispositions du traité relatives au transport moins favorables à l'égard des transporteurs des autres Etats membres
Article 88, paragraphe 2	Règles de concurrence : décision demandée par un Etat membre reconnaissant compatible une aide publique avec le marché commun
Article 296, paragraphe 2	Dispositions générales : modification de la liste des matériels de guerre dérogeant aux règles du traité

Ces tableaux méritent quelques commentaires.

Première remarque, **l'unanimité doit demeurer la règle dans le deuxième pilier de la politique étrangère et de sécurité commune**. La règle de l'abstention constructive (les pays qui s'abstiennent ne participent pas à la mise en œuvre de la décision mais ne la bloquent pas non plus) et, éventuellement, le recours aux coopérations renforcées, doivent permettre, pour une période, d'apporter la marge de souplesse nécessaire.

S'agissant des sources d'énergie, avec la dimension militaire de la question, **il ne saurait être envisagé de soumettre à la majorité qualifiée des mesures susceptibles d'affecter le choix d'un Etat membre entre les différentes sources d'énergie**. Il s'agit là à l'évidence d'une matière de souveraineté. L'article 175, paragraphe 2 devrait donc être réécrit afin de permettre d'appliquer la majorité qualifiée aux dispositions de nature fiscale et celles concernant l'aménagement du territoire, l'affectation des sols et la gestion des ressources hydrauliques mais de conserver à l'unanimité les aspects énergétiques.

Pour le reste, le rapporteur estime que les autres dispositions des traités communautaires devraient relever, en totalité ou en partie, de la majorité qualifiée. Il s'agit :

– des règles de nomination qui, si elles restaient à l'unanimité, pourraient dans une Union à 27 alimenter des discussions interminables sur le choix des impétrants ;

– des dispositions liées au fonctionnement du marché intérieur qui relèvent déjà de la codécision ;

– et des dispositions définissant des actions communes qui risquent d'être bloquées dans leur mise en œuvre si la majorité qualifiée ne leur est pas appliquée.

**DISPOSITIONS DU TRAITE SUSCEPTIBLES DE PASSER,
EN TOTALITE OU EN PARTIE, A LA MAJORITE QUALIFIEE**

I. Nominations

Article	Objet
Article 207, paragraphe 2	Institutions : nomination du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint du Conseil
Article 247, paragraphe 3	Institutions : nomination des membres de la Cour des comptes
Article 258	Institutions : nomination des membres du Comité économique et social
Article 263	Institutions : nomination des membres du Comité des régions

II Dispositions liées au fonctionnement du marché intérieur

Article 18, paragraphe 2	Citoyenneté : adoption des règles de libre circulation et de liberté de séjour
Article 42	Protection sociale : coordination des législations de sécurité sociale des travailleurs migrants
Article 47, paragraphe 2	Libre circulation : modification du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès des personnes physiques
Article 71, paragraphe 2	Transports : principes du régime des transports susceptibles d'affecter le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions et exploitation des équipements
Article 144	Politique sociale : décision de charger la Commission de fonctions pour la mise en œuvre des mesures communes concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants

III Dispositions définissant des actions communes pour lesquelles le passage à la majorité qualifiée apparaît comme un gage d'efficacité

Article 13	Non-discrimination : adoption de mesures contre les discriminations fondées sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion, les convictions, les handicaps, l'âge ou l'orientation sexuelle
Article 93 (réécriture)	Fiscalité : harmonisation des législations relatives à la TVA, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur
Article 94	Rapprochement des législations : rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ayant une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun

Article 137, paragraphe 3	Politique sociale : mesures en matière de sécurité sociale et de protection sociale des travailleurs, de protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, de représentation et de défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, des conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers et des contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emplois
Article 151, paragraphe 5	Culture : adoption d'actions d'encouragement et recommandations
Article 157	Industrie : mesures visant à créer les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de la Communauté
Article 159	Cohésion économique et sociale : actions spécifiques en dehors des fonds structurels
Article 161	Cohésion économique et sociale : définition des missions, des objectifs et de l'organisation des fonds structurels
Article 175, paragraphe 2 (réécriture)	Environnement : dispositions de nature fiscale; mesures concernant l'aménagement du territoire, l'affectation des sols (à l'exception de la gestion des déchets) et la gestion des ressources hydrauliques
Article 279	Dispositions financières : règlements financiers relatifs à l'établissement et à l'exécution du budget

Il découle de ce tableau que des domaines aussi importants que la non-discrimination, le rapprochement des législations, la culture, les fonds structurels, la politique sociale seraient désormais soumis à la règle de la majorité qualifiée.

Un tel bouleversement est hautement nécessaire, notamment dans le domaine social. Alors que la tendance générale est à l'harmonisation vers le bas du droit du travail et de la protection sociale, l'Union européenne doit préserver et améliorer son modèle en donnant une valeur législative à la Charte communautaire des droits sociaux. Mais comment aboutir à ce résultat tant que toute directive sur la protection sociale et les pouvoirs des salariés requiert l'unanimité ?

Il est fort probable toutefois que le passage à la majorité qualifiée impliquera de réécrire certaines dispositions concernées afin de distinguer les matières qui continueraient de relever de l'unanimité des autres. Il devrait en être ainsi dans le domaine de la fiscalité, qui devrait constituer un point dur des négociations. La Commission propose – très prudemment – que seuls les aspects de la réglementation fiscale liés à la réalisation du marché unique passent à la majorité qualifiée. Il s'agirait pour l'essentiel des mesures de coordination des législations fiscales (élimination de la double imposition, lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, lutte contre la concurrence fiscale dommageable).

L'approche du Rapporteur est plus ambitieuse. L'unanimité est en effet un facteur déterminant de blocage. Un projet de directive pour une fiscalité minimum sur les revenus de l'épargne existe... depuis les années quatre-vingts sans que le Conseil ait été encore en mesure de l'adopter. Or il est essentiel que les pays européens s'entendent pour corriger la situation selon laquelle les revenus du capital sont moins imposés que ceux du travail.

C'est pourquoi le Rapporteur propose que **la fixation de taux minima, pour la TVA comme pour la fiscalité de l'épargne et l'impôt sur les sociétés, puisse être décidée à la majorité qualifiée**. Il ne s'agirait pas de créer une « harmonisation fiscale », terme qui doit être évité parce qu'il suscite incompréhension et blocage, mais de faire en sorte que la compétition entre Etats ne conduise à une baisse généralisée de recettes fiscales qui finirait par remettre en cause les capacités de redistribution et de financement des services publics indispensables. Si le passage à la majorité qualifiée était présenté comme un moyen, non d'uniformiser les réglementations nationales mais seulement de les encadrer, la réticence des pays opposés à cette mesure pourrait être plus facilement surmontée.

c) Préserver la légitimité démocratique des décisions prises par le Conseil

(1) L'extrapolation à 27 du système actuel de pondération des voix conduirait à une situation innacceptable pour les grands Etats

La lecture des deux tableaux ci-dessous est riche d'enseignements sur les conséquences d'un maintien des règles actuelles de pondération des voix dans une Union à 27 membres.

Premier constat, **le pourcentage de population requis pour atteindre le seuil de majorité qualifiée** diminue, puisqu'il passe de 58,2 % de la population à 53,3 % mais **il reste majoritaire**. Ce point est important : il montre que l'hypothèse d'une mise en minorité d'Etats représentant une majorité en terme de population est arithmétiquement impossible. La représentativité démocratique des décisions n'en sera pas moins affaiblie : alors que dans la situation actuelle les Etats composant la minorité de blocage représentent au moins 13,8 % de la population, ce taux ne sera plus que de 11,5 % dans une Union à vingt-sept.

Mais – et c'est le deuxième constat – **la situation deviendra intenable pour les grands Etats**. Il existe déjà un écart important – pour des raisons qui ont été exposées plus haut – entre la part des grands Etats dans la population de l'Union et leur part de droits de vote. Cet écart peut être mesuré par le ratio % de voix au Conseil sur % de population : il est actuellement de 0,53 pour l'Allemagne – qui est le pays le plus défavorisé – et, à l'inverse, de 22,5 pour le Luxembourg et de 3,45 pour l'Irlande. Cet écart atteindrait dans une Union à vingt-sept un niveau insupportable : alors que la France représente 12,2 % de la population des vingt-sept, elle ne disposerait que de 7,5 % des voix dans une Union élargie ; son ration passerait ainsi de 0,73 à 0,61. Alors que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni peuvent encore constituer une minorité de

blocage dans une Union à quinze, ils ne le pourront plus dans une Union à vingt-sept : ils devront encore obtenir le soutien d'un pays d'importance comme l'Italie.

Pis même, l'ensemble des pays constituant la Communauté des Douze ne serait plus en mesure, dans une configuration à vingt-sept Etats, de faire passer un texte.

Certes tous ces scénarios reposent sur des hypothèses improbables (les grands Etats collectivement unis contre les petits). Il n'en reste pas moins qu'ils mettent en lumière les dérives d'un système de pondération qui n'assure plus la représentativité des décisions prises à l'échelon de l'Union.

	Population		Pondération actuelle		Rapport % voix au Conseil/% population	Population		Extrapolation de la pondération actuelle		Rapport % voix au Conseil/% population	Proposition néerlandaise		Rapport % voix au Conseil/% population
	en millions d'habitants	en %	nombre de voix	en %		en millions d'habitants	en %	nombre de voix	en %		nombre de voix	en %	
Allemagne	82	21,9	10	11,5	0,53	82	17,1	10	7,5	0,44	25	8,7	0,5
Royaume-Uni	59,2	15,8	10	11,5	0,73	59,2	12,2	10	7,5	0,61	25	8,7	0,71
France	59	15,7	10	11,5	0,73	59	12,2	10	7,5	0,61	25	8,7	0,71
Italie	57,6	15,3	10	11,5	0,75	57,6	12	10	7,5	0,62	25	8,7	0,72
Espagne	39,4	10,5	8	9,2	0,88	39,4	8,2	8	6	0,73	20	7	0,85
Pays-Bas	15,8	4,2	5	5,75	1,37	15,8	3,3	5	3,7	1,12	12	4,2	1,27
Grèce	10,5	2,8	5	5,75	2,05	10,5	2,2	5	3,7	1,68	10	3,5	1,59
Belgique	10,2	2,7	5	5,75	2,13	10,2	2,1	5	3,7	1,76	10	3,5	1,67
Portugal	10	2,7	5	5,75	2,13	10	2,1	5	3,7	1,76	10	3,5	1,67
Suède	8,9	2,4	4	4,6	1,92	8,9	1,8	4	3	1,67	8	2,8	1,55
Autriche	8,1	2,1	4	4,6	2,19	8,1	1,7	4	3	1,76	8	2,8	1,65
Danemark	5,3	1,4	3	3,45	2,46	5,3	1,1	3	2,2	2	6	2,1	1,9
Finlande	5,2	1,4	3	3,45	2,46	5,2	1,1	3	2,2	2	6	2,1	1,9
Irlande	3,7	1	3	3,45	3,45	3,7	0,8	3	2,2	2,75	6	2,1	2,62
Luxembourg	0,4	0,1	2	2,25	22,5	0,4	0,1	2	1,5	15	3	1	10
Pologne						38,7	8	8	6	0,75	20	7	0,87
Roumanie						22,5	4,7	6	4,5	0,96	12	4,2	0,89
République tchèque						10,3	2,1	5	3,7	1,76	10	3,5	1,67
Hongrie						10	2,1	5	3,7	1,76	10	3,5	1,67
Bulgarie						8,2	1,7	4	3	1,76	8	2,8	1,65
Slovaquie						5,4	1,1	3	2,2	2	6	2,1	1,9
Lituanie						3,7	0,8	3	2,2	2,75	6	2,1	2,62
Lettonie						2,4	0,5	3	2,2	4,4	3	1	2
Slovénie						2	0,4	3	2,2	5,5	3	1	2,5
Estonie						1,4	0,3	3	2,2	7,3	3	1	3,33
Chypre						0,8	0,2	2	1,5	7,5	3	1	5
Malte						0,4	0,1	2	1,5	15	3	1	10
TOTAL	375,3	100	87	100		481,1	100	134	100		286	100	
Majorité qualifiée			62					95			202		
Minorité blocage			26					40			85		

(2) Le régime de vote doit être profondément révisé

(a) Une repondération des voix risque d'être difficile à faire admettre par les petits Etats

C'est la raison pour laquelle la France et une partie des Etats membres demandent une révision de la pondération des voix afin de maintenir, voire d'améliorer, la part faite aux grands pays. C'est à cette fin que la présidence néerlandaise avait diffusé, au cours de la CIG de 1996, une proposition de repondération qui a pour particularité (habile) de prévoir une augmentation générale des droits de vote mais de différencier cette augmentation selon l'importance démographique des Etats. Ce système, qui pourrait être couplé avec une baisse en dessous de 71 % du seuil de la majorité qualifiée, ferait passer dans une Union à vingt-sept le ratio % voix-% population de 0,61 pour la France avec extrapolation du système actuel à 0,71. La situation faite à notre pays s'améliorerait donc. Selon les informations transmises au Rapporteur, cette proposition reste sur la table des négociations.

Un tel dispositif a-t-il des chances d'être accepté ? Il ne faudrait pas que le scénario de 1997 se reproduise : les autorités françaises n'avaient cessé de s'illusionner sur leurs chances de succès avant qu'Amsterdam ne sonne le glas de nos ambitions. A s'entêter à défendre des propositions clés en mains, aussi ouvertement favorables aux grands Etats, on risque de susciter à nouveau un front des petits et devoir clore la CIG sans avoir rien obtenu de substantiel.

**POPULATION ET NOMBRE D'ETATS MEMBRES QUI SERAIENT REQUIS
POUR ATTEINDRE LA MAJORITE QUALIFIEE (MQ) ET LA MINORITE DE BLOCAGE (MB)
(SIMULATION)**

	UE à 15		UE à 27		
	Situation actuelle	Double majorité simple	Extrapolation de la situation actuelle	Proposition néerlandaise	Double majorité simple
Total des voix au Conseil	87		134	286	
Majorité qualifiée (en voix)	62		95	202	
Coalition minimum d'Etats requis pour atteindre la MQ	8 Etats Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Espagne, Pays-Bas, Grèce et Belgique	8 Etats et 50,01 % de la population	14 Etats Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Espagne, Pays-Bas, Grèce, Belgique, Pologne, Roumanie, République tchèque, Hongrie, Portugal et Suède	12 Etats Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Espagne, Pays-Bas, Grèce, Belgique, Pologne, Roumanie, République tchèque et Suède	14 Etats et 50,01 % de la population
Pourcentage minimum de la population requis pour atteindre la MQ	58,2 %		53,3 %	56,6 %	
Minorité de blocage (en voix)	26		40	85	
Coalition minimum d'Etats requis pour atteindre la MB	3 Etats Allemagne, Royaume-Uni et France ou France, Italie et Espagne	3 Etats Allemagne, Royaume-Uni et France	4 Etats Allemagne, Royaume-Uni, France et Italie	4 Etats Allemagne, Royaume-Uni, France et Italie ou Allemagne, France, Italie et Portugal	4 Etats Allemagne, Royaume-Uni, France et Italie
Pourcentage minimum de la population requis pour atteindre la MB	13,8 %	13,8 %	11,5 %	14,7 %	11,5 %

(b) *Un dispositif de double majorité doit être sérieusement envisagé*

C'est pourquoi le Rapporteur suggère que soit sérieusement envisagé un système de double majorité. Une décision serait adoptée dès lors qu'elle réunirait une majorité des Etats membres et une majorité de la population totale de l'Union. Cette double majorité pourrait être simple – comme le propose la Commission – ou qualifiée.

Un tel système a le mérite :

- d'être parfaitement compréhensible des citoyens européens ;
- de pouvoir être adapté aux élargissements successifs sans qu'il soit besoin de revoir les pondérations à travers des négociations toujours laborieuses ;
- et de refléter la double nature de l'Union, qui est à la fois une Union des peuples et des Etats.

Contrairement à ce qui est parfois dit, ce système de double majorité n'affaiblit pas la position des grands Etats. Dans une Union à quinze, comme l'indique le tableau de la page 55, les trois Etats les plus peuplés peuvent bloquer une décision tandis qu'il faut 8 Etats pour emporter une décision : ces chiffres correspondent déjà à la situation actuelle. Dans une Union à 27, les quatre grands pays (Allemagne, Royaume-Uni, France et Italie) seraient en mesure de bloquer une décision (parce qu'ils dépassent à eux quatre les 50 % de population) tandis que le nombre d'Etats requis pour faire adopter un texte reste de toute façon fixé à 14 : il n'y a aucune différence par rapport à la simple extrapolation du système actuel.

B. Faire évoluer les modes de contrôle parlementaire et juridictionnel

1) Tirer les conséquences pour le Parlement européen d'une extension du champ de la majorité qualifiée

a) Etendre la procédure de codécision aux nouveaux domaines soumis à la majorité qualifiée

La procédure de codécision, introduite par le traité de Maastricht est, d'une manière générale, considérée comme une réussite. Selon une communication de juillet 1999 réalisée par la Commission européenne, dans trois cas seulement (sur 165), le Conseil et le Parlement européen n'ont pu parvenir à un accord final sur un texte législatif.

C'est pourquoi il n'est pas déraisonnable d'envisager l'extension de cette procédure de codécision à l'ensemble des domaines nouveaux que la CIG décidera de soumettre à la majorité qualifiée. D'autant que, dès lors qu'une décision de la Communauté ou de l'Union est prise à la majorité qualifiée, le contrôle des parlements nationaux n'est plus efficace, en tout cas pour les pays mis en minorité. Celui du Parlement européen s'impose donc.

Faut-il, par souci de cohérence, appliquer la codécision à des secteurs qui, bien que relevant de la majorité qualifiée au Conseil, continuent à échapper à cette procédure ? Il s'agit notamment de la politique agricole commune. Il y aurait ainsi coïncidence entre l'adoption d'un projet d'acte législatif à la majorité qualifiée au Conseil et son examen selon la procédure de codécision au Parlement européen.

A court terme, et compte tenu des positions prises dans ce domaine par le Parlement européen, il apparaît cependant dangereux de faire passer la politique agricole commune au régime de la codécision. Le risque serait grand de voir la « PAC » prise en otage par l'Assemblée de Strasbourg alors qu'elle constitue un élément essentiel du « pacte » fondateur de la Communauté européenne.

b) Réfléchir à l'instauration d'une hiérarchie des normes

Mais cette extension de la procédure de codécision doit aller de pair avec une redéfinition de la nature des actes transmis au Parlement européen. L'application de la codécision à une partie de la fiscalité et à la

PAC – si elle devait un jour être adoptée – ferait que les députés européens auraient à examiner plusieurs milliers de textes d'application.

Cette perspective tient au fait qu'il n'existe aucune hiérarchie des normes au niveau communautaire. Une distinction est certes apparue, de manière empirique, entre actes de « bases » et actes d'« exécution » mais elle ne repose sur aucun critère matériel (la décision est prise au cas par cas par la Commission et le Conseil) ou organique (les deux types d'acte sont adoptés selon les mêmes procédures).

L'idée d'introduire une distinction loi-règlement dans l'univers communautaire est une vieille idée portée notamment par la France. Elle s'est toujours heurtée à la méfiance de certains Etats – pour lesquels le concept de hiérarchie des normes est étranger à leur culture juridique – et au scepticisme d'une partie de la doctrine – qui s'interroge sur le critère à retenir pour distinguer les actes législatifs et réglementaires.

Le Parlement européen, qui jusqu'ici affichait une certaine méfiance envers un mécanisme qui reviendrait à faire échapper une partie des textes à son examen, semble avoir pris conscience du problème. La Présidente Nicole Fontaine a en effet déclaré, lors de l'ouverture de la CIG, le 14 février 2000, qu'« *il sera nécessaire, et le Parlement se montrera ouvert à cet égard, de mieux différencier les bases juridiques, en distinguant plus clairement qu'aujourd'hui, ce qui relève du domaine législatif et ce qui n'en relève pas* ».

La question de la hiérarchie des normes ne fait plus figure de sujet tabou réservé aux colloques universitaires et il faut s'en féliciter.

2) Réformer le système juridictionnel communautaire pour éviter son engorgement

Tel est l'objectif qui a été assigné au groupe de réflexion présidé par M. Ole Due, ancien président de la Cour de justice, qui a remis son rapport le 4 février 2000 à la Commission européenne.

Ce document constitue une excellente base de travail : sans succomber à la tentation de proposer des solutions radicales et malaisées à mettre en œuvre, il dessine les grandes lignes d'une adaptation pragmatique mais efficace de la juridiction communautaire.

ANALYSE DU RAPPORT DU GROUPE DE REFLEXION SUR L'AVENIR DU SYSTEME JURIDICTIONNEL COMMUNAUTAIRE

Trois objectifs sont ainsi privilégiés par le Groupe de réflexion : assurer une application aussi uniforme que possible du droit communautaire sur le territoire de l'Union ; renforcer l'efficacité des décisions des juridictions communautaires en réduisant la durée de leurs procédures ; maintenir le niveau de protection judiciaire.

S'agissant de la question du **traitement des questions préjudicielles**, le rapport écarte deux solutions extrêmes : limiter aux juridictions nationales suprêmes la possibilité de saisir la Cour ; laisser les juges nationaux trancher seuls toutes les questions de droit communautaire en permettant uniquement aux parties de former devant la Cour une sorte de pourvoi en cassation.

La limitation de la charge de travail devrait être recherchée dans d'autres directions. Le rapport propose en premier lieu d'encourager les juges nationaux à faire preuve de moins de réserve dans l'application par eux-mêmes du droit communautaire, notamment en obligeant les juridictions statuant en dernier ressort à interroger la Cour qu'à propos des questions présentant « *une importance suffisante pour le droit communautaire* » et pour la solution desquelles il subsiste, après examen par les juridictions inférieures, un « *doute raisonnable* ». Il est en second lieu suggéré d'éviter au maximum les renvois préjudiciels inutiles, prématurés ou mal préparés, en prévoyant des règles contraignantes dont la Cour estime que la méconnaissance devrait rendre les renvois préjudiciels irrecevables. Enfin, le Groupe insiste sur une meilleure aptitude des juges nationaux à régler par eux-mêmes, de manière éclairée, un nombre croissant de questions. Dans cette perspective, il recommande aux Etats membres la création de « *Centres nationaux d'information sur le droit communautaire* », disposant notamment de liaisons informatiques.

Le groupe de réflexion a examiné trois types d'aménagement plus radicaux de **l'organisation juridictionnelle**.

Le premier est la création de nouvelles instances judiciaires déconcentrées au niveau national qui aurait le double avantage de décharger la Cour et ferait l'économie des charges administratives. Mais introduire une autre instance nationale entre ces juridictions pourrait compromettre l'application uniforme de ce droit. Par ailleurs, l'organisation des juridictions déconcentrées aurait un coût élevé pour les Etats membres et pourrait perturber les structures des juridictions nationales.

La possibilité a également été examinée de donner à la Cour de justice elle-même la faculté de sélectionner les questions préjudicielles comme le pratique la Cour Suprême des Etats-Unis. Mais le système juridictionnel communautaire est profondément différent de celui des Etats-Unis puisqu'il ne comporte aucune hiérarchisation entre juridictions communautaires et juridictions nationales et repose tout entier sur la coopération et le dialogue entre juges nationaux et Cour de justice. C'est cette coopération et ce dialogue qui seraient brisés par le recours à une sélection aussi brutale que celle qui vient d'être évoquée.

Quant à l'attribution de compétences étendues au Tribunal de première instance (TPI) en matière préjudicielle, il ne ferait que déplacer le problème et risquerait de perturber

profondément le fonctionnement de cette juridiction.

S'agissant du **traitement des recours directs**, le Groupe estime que le principe doit être posé que le Tribunal doit devenir le juge de droit commun, en première instance, des recours directs. Une idée fort répandue consisterait à attribuer à la Cour seule l'ensemble des recours présentant un caractère « *constitutionnel* » ou « *quasi constitutionnel* ». Le Groupe n'écarte pas a priori l'intérêt d'un tel critère, mais après un examen approfondi, il estime impossible de le retenir en l'état actuel des traités, en raison de son imprécision et l'absence de hiérarchie des normes.

C. Les coopérations renforcées : complément utile ou alternative en cas de crise

On sait qu'à l'initiative de la France et de l'Allemagne⁽¹²⁾, le traité d'Amsterdam a introduit une clause générale permettant aux Etats membres qui en ont la volonté d'instaurer entre eux une coopération renforcée, dans le cadre institutionnel unique de l'Union.

Cette disposition ne constitue pas une révolution dans le paysage institutionnel communautaire. L'Union européenne connaît déjà des formes diverses de progression différenciée entre ses membres. On peut citer les dispositions transitoires, habituellement prévues pour faciliter l'adhésion de nouveaux Etats membres, certains programmes de recherche et de développement technologique, le protocole au traité de Maastricht sur la politique sociale auquel le Royaume-Uni a un temps refusé de souscrire (et qui, depuis, a été réintégré à Amsterdam dans le corps des traités) et, surtout, l'Union économique et monétaire qui est la forme la plus remarquable d'intégration renforcée. On rappellera en effet qu'en vertu du traité de Maastricht, seuls les Etats respectant les critères de convergence peuvent participer à la monnaie unique et que deux pays, le Royaume-Uni et le Danemark, bénéficient par voie de protocole d'une clause d'exemption leur permettant de choisir la date de leur candidature à la monnaie unique.

Ces espaces de coopération différenciée, qui ont pour particularité de s'inscrire à l'intérieur du cadre général de traités, doivent être distingués d'autres dispositifs de coopération qui se sont développés à l'extérieur des traités et du cadre institutionnel communautaire. La liste de ces coopérations est longue : elle couvre aussi bien certains projets industriels lourds, comme *Ariane* et *Airbus*, l'aide à la recherche

⁽¹²⁾ Dans leur lettre commune adressée le 6 décembre 1995 au Président du Conseil européen, le Président Jacques Chirac et le Chancelier Helmut Kohl ont proposé d'introduire dans le traité un tel mécanisme de coopérations renforcées.

appliquée (programme *Eureka*) ainsi que l'espace de libre circulation des personnes et de coopération policière et judiciaire instauré par les accords de Schengen. La décision prise à Amsterdam par les Etats membres de réintégrer l'acquis de Schengen dans les traités montre que ces coopérations dites « parallèles » peuvent constituer une sorte de « laboratoire » permettant d'expérimenter à quelques-uns des formes nouvelles d'intégration avant de les inscrire dans un cadre communautaire plus général.

La clause sur les coopérations renforcées figurant dans le traité d'Amsterdam marque toutefois une double innovation :

– il s'agit tout d'abord d'une clause générale et permanente. Alors que les Etats membres qui voulaient aller plus loin dans un domaine de compétence communautaire devaient envisager de compléter ou de modifier le traité à cette occasion, la clause de coopérations renforcées leur permet d'agir à partir d'une base juridique établie ;

– le recours aux coopérations renforcées se voit par ailleurs encadré par un certain nombre de garanties (obligation de respecter les principes des traités, de n'affecter ni l'acquis communautaire, ni les droits et obligations des Etats membres) tandis que les Etats désireux d'aller de l'avant peuvent bénéficier du soutien des institutions de l'Union.

Mais cette clause souffre d'un certain nombre de rigidités qui en rendent l'utilisation pratiquement impossible. Il doit donc revenir à la CIG d'examiner les conditions d'une révision des dispositions des traités sur les coopérations renforcées.

1) Le mécanisme des coopérations renforcées doit être assoupli

Comme l'a déjà proposé le Président Alain Barrau dans son rapport précité sur la présidence française, il conviendrait **de supprimer la clause d'appel permettant à un Etat membre de demander que le Conseil européen se prononce à l'unanimité sur le lancement d'une coopération renforcée** (article 40, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne). Cette disposition revient à instaurer un droit de veto pour tout Etat membre, ce qui crée une possibilité de blocage incontournable.

De même conviendrait-il de **diminuer le nombre d'Etats membres requis pour le lancement d'une coopération renforcée** : alors qu'une telle coopération ne peut être instaurée que si elle « *concerne au moins une majorité d'Etats membres* » (article 43 du traité sur l'Union

européenne) on pourrait envisager, soit de fixer à huit le minimum requis d'Etats membres et de ne pas modifier ce chiffre lorsque l'Union s'élargira à de nouveaux Etats membres (proposition de la Belgique), soit, de manière plus simple, de prévoir que la coopération renforcée doit concerner au moins le tiers des Etats membres (proposition de la Commission).

La proposition du Rapporteur est différente et consiste en la solution suivante : dans l'esprit de la double majorité, **une coopération renforcée pourrait être lancée si elle concerne une majorité d'Etats membres (ce qui est déjà la situation actuelle) ou une majorité de la population totale de l'Union. Une telle disposition permettrait, par exemple, à la France, à l'Allemagne, au Royaume-Uni et à l'Italie – qui ne sont pas majoritaires en nombre d'Etats membres mais qui rassemblent une majorité de la population totale d'une Union à 27 – de lancer une coopération renforcée dans le domaine de la défense.**

Enfin, le **champ d'application du dispositif** – qui est actuellement réservé aux domaines des politiques communes et aux matières du troisième pilier – **devrait être étendu à la politique extérieure et de sécurité commune.** La politique étrangère et la défense sont en effet des terrains d'élection naturels pour des coopérations à géométrie variable. Pour autant, il faudra veiller à ce que les petits pays n'imposent pas des contraintes excessives (sous forme d'ou ne sait quels dispositifs de clause de sauvegarde ou de « filets de sécurité ») à cette extension des coopérations renforcées à la PESC. A multiplier les verrous, on risquerait de nuire à l'impératif de flexibilité et les grands pays préféreront agir sur la scène internationale dans des dispositifs de type « groupe de contact » qui se situent en marge de tout cadre communautaire.

2) *Un dispositif utile et prometteur*

L'utilité du mécanisme de coopérations renforcées est parfois contestée au double motif qu'il ne serait guère attrayant pour les Etats et qu'il pourrait nuire à la cohérence des politiques communes. Le risque n'existe-t-il pas de voir se déliter l'acquis communautaire à un moment où tout l'effort des quinze est justement d'obtenir des pays candidats sa reprise intégrale ? Et d'ailleurs pourquoi les Etats coopéreraient-ils en formation restreinte dans des domaines comme l'environnement ou la fiscalité alors que cela reviendrait pour eux à imposer à leurs entreprises des contraintes supplémentaires et à créer, à leur détriment, des distorsions de concurrence ?

Telle n'est pas l'opinion du Rapporteur qui estime que ce dispositif peut apporter une contribution positive et dynamique à la construction européenne.

a) L'introduction d'une forme de contrôle démocratique dans des champs de coopération intergouvernementaux au Conseil

Sa première vertu est **de permettre que s'instaure plus de transparence dans des matières auparavant laissées au libre jeu des relations entre Etats**. En prévoyant la possibilité d'inscrire dans le cadre institutionnel communautaire des formes de coopération qui se seraient sinon développées hors traités, le système des coopérations renforcées permet **d'envisager un élargissement du droit de regard du Parlement européen, le contrôle politique s'appliquant ainsi à des domaines d'action qui auraient pu sinon continuer à relever de la seule coopération intergouvernementale**.

b) Une porte de sortie en cas de blocage

Le dispositif des coopérations renforcées peut également **faciliter la prise de décision**. Les Etats membres réticents à se rallier à une position commune sauront que, s'ils continuent à empêcher l'adoption d'un texte, les autres Etats pourront choisir de faire entre eux ce qu'il n'est pas possible d'entreprendre dans le cadre de la Communauté ou de l'Union.

c) Un outil d'approfondissement de la construction européenne

Mais l'utilité des coopérations renforcées ne saurait s'apprécier dans la seule hypothèse où le Conseil serait empêché de décider. Le dispositif peut, de façon plus positive, être porteur d'une manière nouvelle de construire l'Europe.

Il pourrait ainsi être le moyen d'organiser, dans le premier pilier communautaire, des coopérations entre Etats partageant le même souci d'une maîtrise démocratique des effets de la mondialisation. La lutte contre les paradis fiscaux ou contre l'effet de serre, la taxation des mouvements de capitaux sont des exemples d'objectifs autour desquels un groupe d'Etats, sinon tous, peut se mobiliser.

Concernant la politique extérieure et de sécurité commune, le système des coopérations renforcées peut être un moyen d'institutionnaliser des coopérations qui se font actuellement au sein de cénacles intergouvernementaux et de réintégrer dans le cadre de l'Union

les coopérations hors traités existantes en matière de défense (UEO, Eurocorps). Les coopérations renforcées pourraient ainsi constituer le cadre juridique approprié à la mise en place d'une Europe de la défense et au développement de « capacités militaires » européennes.

Enfin, l'intérêt de ce dispositif est indéniable pour la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice décidé lors du Conseil européen de Tampere qui couvre le troisième pilier (coopération policière et judiciaire pénale) mais aussi des matières du premier pilier (coopération judiciaire civile). Un programme d'action a pour l'instant été défini à quinze mais certaines mesures pourraient faire l'objet d'une mise en œuvre à quelques-uns dans l'hypothèse où certains Etats ne pourraient souscrire aux normes communautaires dans des domaines comme la lutte contre l'immigration clandestine, le trafic de drogue ou le blanchiment de l'argent.

D. Instaurer la possibilité d'une alternance politique au niveau de l'Union

Les propositions qui vont suivre sont présentées à titre personnel par le Rapporteur dans une perspective qui déborde quelque peu le cadre uniquement juridique de la CIG.

Il est indispensable que l'Union européenne puisse décider là où ses membres sont isolément moins efficaces. Il n'est pas acceptable – c'est pourtant la réalité actuelle – que ces décisions ne résultent pas d'orientations données par les électeurs.

On glose toujours beaucoup, après chaque élection européenne, sur le niveau élevé d'abstention. La réponse à cette question tend certainement pour une part au mode de scrutin actuel qui ne lie pas directement les lieux à l'électeur. Plus fondamentalement, l'abstention vient aussi du fait que les gens ne vont pas voter quand ils ne savent pas à quoi sert leur vote. Voter, c'est choisir. Y a-t-il des différences claires entre les propositions des différentes listes pour les européennes ? Certainement. L'Union européenne fonctionne-t-elle pour autant aujourd'hui sur la base d'une alternance politique correspondant à une alternative programmatique ? La réponse est évidemment non.

Réformer le système institutionnel existant, de façon à permettre et à favoriser l'alternance dans l'alternative, est donc une exigence : sans cela, il n'y aura ni contrôle démocratique, ni participation des citoyens, ou alors cette dernière prendra la forme trop prévisible d'un front du refus.

Des propositions pour aller vers cet objectif peuvent s'articuler autour de deux principes simples : la systématisation du vote majoritaire et l'offre aux citoyens-électeurs, au niveau européen comme au niveau national, de couples : un responsable – un programme.

On peut rêver, certains le font, à l'élection directe d'un président de l'Union faisant campagne sur son programme. Comme la France serait probablement la seule à défendre cette idée, on peut dire qu'elle est bonne mais qu'il vaut mieux en trouver une autre.

Cette autre idée est que **chaque liste présente à la fois son programme et un candidat à la présidence de la Commission**. Ensuite, on peut rentrer dans le jeu des institutions actuelles : **le Conseil européen** (les chefs d'Etat et de gouvernement) **choisit le président de la Commission... qui est nécessairement le candidat de la coalition qui a gagné les élections européennes puisque le Parlement de Strasbourg doit ratifier ce choix**.

Deuxième novation : le **président de la Commission s'entoure** (en concertation avec les Etats membres) **d'une équipe homogène, formée de membres ou de sympathisants de la coalition gagnante**. Dès lors, la question du nombre de commissaires par pays perd de sa virulence, l'attachement des « grands » pays au chiffre de deux résultant simplement de la pratique actuelle d'avoir un commissaire appartenant à la majorité nationale et un autre à l'opposition.

Puis, le **président de la Commission soumet au Conseil des ministres et au Parlement européen des propositions de directives inspirées du programme majoritaire**. Les choses sont claires pour les électeurs, les modifications institutionnelles minimales.

La participation aux élections européennes suivantes aura alors toute chance d'être bien plus élevée qu'auparavant car le vote aura à ce moment un sens clair : approuver et confirmer les orientations mises en œuvre pendant cinq ans, ou les rejeter et en choisir d'autres pour les cinq ans à venir.

L'Union européenne aura, ce jour-là, cessé d'être un objet lointain, aux mains des technocrates (au pire) ou des Gouvernements des Etats membres (au mieux). Elle sera un outil à la disposition de ses citoyens : outil efficace car redonnant sur les évolutions technologiques et le développement de la mondialisation une prise qui échappe de plus en plus aux Etats européens isolément ; outil démocratique car la maîtrise retrouvée de l'avenir sera déterminée et orientée par le suffrage de chacun.

CONCLUSION

La CIG ouverte le 14 février dernier ne sera pas, nous l'avons déjà dit, la dernière du genre. Le Rapporteur souhaite cependant exprimer avec la plus grande force sa conviction que son résultat déterminera pour longtemps la nature et l'utilité de l'Union européenne.

Un seuil existe, notamment concernant le champ d'extension de la décision à la majorité, en dessous duquel l'inéluctable élargissement à venir conduirait l'Union à dériver sans recours vers une zone de libre-échange continentale qui se fondrait très vite dans un marché mondial et une économie au service du seul profit, perdant de vue les besoins des hommes.

S'il devait apparaître que l'exigence de l'unanimité dans la rédaction du nouveau traité devait conduire en dessous de ce seuil, deux situations seraient alors à considérer :

– ou bien une simplification des conditions d'accès aux coopérations renforcées (plus de veto des non-participants) aurait été obtenue, permettant aux Etats membres qui le veulent d'aller ensemble plus vite et plus loin ; et c'est sans aucun doute le chemin que devrait choisir la France ;

– ou bien une crise devrait être ouverte, avec tous ses risques certes, mais préférable à une dilution assurée dans un marché mondial par essence sans projet ; et c'est une Union européenne, d'abord communauté politique, qu'il conviendrait alors de refonder.

« Rendre possible ce qui est nécessaire » : ce vieil adage, plus que jamais, devra servir de guide aux négociateurs du nouveau traité.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

1) **Audition de M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes, le jeudi 10 février 2000**

Evoquant les conditions d'information de la représentation nationale sur la préparation et le déroulement de la présidence française de l'Union européenne, le **Président Alain Barrau** a indiqué que le ministre délégué chargé des Affaires européennes sera entendu par la Délégation selon une périodicité mensuelle, le cas échéant de manière conjointe avec la Commission des Affaires étrangères. Il a ajouté qu'un débat en séance publique sur la préparation de la présidence française aurait lieu en mai, et que des débats de cette nature seraient organisés au cours du second semestre à l'occasion des deux Conseils européens qui auront lieu sous la présidence française. Dans le même esprit, la Délégation a prévu d'organiser une journée de débat sur les institutions et la défense européennes, le 28 mars, ainsi que trois forums consacrés respectivement à la charte des droits fondamentaux, à l'emploi et au sport.

Le Président a exprimé le souhait que la situation politique de l'Autriche, dont le gouvernement est formé pour moitié de membres appartenant à un parti d'extrême droite, fasse l'objet d'un débat. A cet effet, comme l'a suggéré la Conférence des Présidents, la Délégation pour l'Union européenne et la Commission des Affaires étrangères pourraient procéder à l'audition conjointe du ministre des Affaires étrangères et du ministre délégué chargé des Affaires européennes.

M. Pierre Moscovici, ministre délégué, chargé des affaires européennes, ayant salué, à titre liminaire, le travail de synthèse et de propositions réalisé par le Président Barrau dans son rapport d'information sur les priorités de la présidence française, a évoqué la situation politique de l'Autriche, avant d'aborder la Conférence intergouvernementale.

- Le Premier ministre a exprimé avec beaucoup de force devant l'Assemblée nationale, le 1^{er} février, le sentiment de réprobation que lui inspirait la participation au gouvernement des membres d'un parti d'extrême droite. Depuis lors, le parti de M. Haider a effectivement été

appelé au gouvernement autrichien, dont il dispose de la moitié des portefeuilles ministériels. L'Union européenne doit à présent affronter – et non pas gérer – cette situation, qui est en totale contradiction avec les valeurs fondatrices de l'Union et dont il n'est pas question de s'accommoder.

On ne saurait être dupe à l'égard du ralliement tardif et précipité de M. Haider à une déclaration dans laquelle l'Autriche reconnaît sa part de responsabilité dans les crimes commis par le nazisme et où le nouveau gouvernement réaffirme son attachement aux valeurs fondatrices de l'Union. Ce ralliement est en totale contradiction avec les propos qu'il a tenus jusqu'ici ; ses dernières provocations ont montré, si besoin en était, ce que sont les vraies « valeurs » du gouverneur de Carinthie.

Il appartiendra aux quatorze autres Etats membres de rester solidaires et de montrer jour après jour qu'ils n'acceptent pas la situation ainsi créée. C'est le sens du « code de conduite » préparé par la présidence portugaise, que la France approuve totalement après avoir activement contribué à son élaboration, qui doit être mis en œuvre dès à présent et auquel notre pays ne s'interdit pas d'ajouter des mesures complémentaires.

L'Union sera confrontée rapidement à des difficultés très concrètes : lors de la prochaine réunion informelle des ministres des Affaires sociales et de l'emploi, les 11 et 12 février à Lisbonne, la présidence a décidé de ne pas retirer l'invitation adressée à la ministre autrichienne, qui appartient au parti de M. Haider ; il appartient donc aux quatorze autres ministres de saisir cette occasion pour marquer leur totale opposition aux idées défendues par ce parti.

Pour les prochaines sessions du Conseil des ministres de l'Union européenne, le Gouvernement cherche le moyen d'éviter la banalisation de cette situation et de faire en sorte que la présidence française de l'Union, au second semestre, démontre que l'Union ne s'accoutume pas à l'inacceptable. La présidence française ne sera pas flexible.

Cette attitude ne vise pas à pénaliser le peuple autrichien, dont l'immense majorité n'adhère pas aux idées de Haider. A cet égard, il faut saluer la décision, aussi courageuse que symbolique, de l'ancien Chancelier, M. Vranitzky - premier dirigeant autrichien à reconnaître, en 1991, la responsabilité de son pays dans les horreurs du nazisme - qui a démissionné de ses fonctions de représentant du gouvernement autrichien à la Convention chargée d'élaborer le projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

- Le ministre délégué a présenté les positions de la France au sein de la Conférence intergouvernementale, qui sera officiellement ouverte le 14 février, à Bruxelles, à la suite du conseil restreint qui s'est tenu le mercredi 9 février autour du Président de la République.

Une des premières tâches qui reviendra à la présidence française sera de mener à bien la Conférence intergouvernementale. L'ordre du jour arrêté à Helsinki met l'accent sur les trois points non réglés à Amsterdam et les questions immédiatement connexes, tout en laissant la porte ouverte à une possible extension, lors du Conseil européen de juin prochain. Cette orientation ouvre la voie à une CIG à la fois ambitieuse et réaliste : ambitieuse, parce qu'au-delà des trois questions essentielles, la CIG traitera le plus grand nombre de questions immédiatement connexes, notamment l'amélioration du mécanisme des coopérations renforcées – la France y est prête pour sa part – question importante dans la perspective d'une Europe à vingt-cinq ou à trente membres ; réaliste, parce que la révision institutionnelle devrait être achevée à la fin de l'année 2000.

Comme l'a souligné le Président Alain Barrau, il n'y a pas une obligation absolue de conclure en décembre, mais il faut tout faire pour y parvenir, non seulement pour ne pas retarder l'élargissement, mais aussi pour assurer le fonctionnement même de l'Union. S'agissant de la composition de la Commission, une tendance se dessine en faveur de la solution consistant à désigner un commissaire par Etat membre. La position française de départ, partagée par l'Allemagne, est plutôt favorable à un plafonnement du nombre de commissaires. Mais, dans l'hypothèse d'un nombre de commissaires inférieur au nombre d'Etats membres, des règles de rotation devront être fixées. Or un système purement mécanique et égalitaire, comme celui que propose la Commission, ne saurait être satisfaisant, car il aurait pour effet de priver la France de commissaire dans deux Collèges sur sept, alors qu'elle aurait déjà fait le sacrifice de renoncer à son deuxième commissaire. En tout état de cause, elle ne pourrait renoncer sans contrepartie à l'un de ses deux commissaires.

C'est pour cette raison que les trois points en discussion sont intimement liés. Ainsi, sur le deuxième point, la France est favorable à une véritable repondération des voix au Conseil, seule manière de rééquilibrer la représentation des Etats membres tout en conservant un système de vote simple et efficace. Toutefois, la double majorité a les faveurs de plusieurs de nos partenaires et il faudra examiner avec soin toutes les propositions, notamment celle proposée par la Commission dans l'avis qu'elle a rendu tout récemment sur la CIG.

Enfin, l'extension du vote à la majorité qualifiée devrait être retenue comme principe général pour toutes les politiques communes. En revanche, la PESC et la coopération policière et judiciaire en matière pénale, de même que les dispositions relatives à la justice et aux affaires intérieures transférées dans le premier pilier par le traité d'Amsterdam ne devraient pas être concernées. De surcroît, des exceptions à la règle de la majorité qualifiée sont à prévoir dans le premier pilier : les décisions à caractère intergouvernemental, celles qui impliquent une ratification par les parlements nationaux et celles qui dérogent au droit communautaire. Une interrogation subsiste pour les questions fiscales, qui sont au cœur de la souveraineté nationale et des compétences des parlements nationaux. C'est pourquoi le gouvernement souhaiterait avoir l'avis de la Délégation ainsi que des commissions compétentes du Parlement sur ce point.

S'agissant des questions connexes, la France est disposée à en examiner le plus grand nombre, à condition qu'elles soient véritablement liées aux trois questions centrales. La première est celle de l'extension de la codécision, qui s'appliquera sans doute dans la plupart des domaines où l'on passera à la majorité qualifiée. En revanche, son application rétroactive à des domaines déjà régis par la majorité qualifiée – en particulier la politique agricole commune – n'est pas souhaitable. La responsabilité individuelle des commissaires pourrait également être examinée, à condition qu'elle soit mise en jeu devant le seul Président de la Commission, et non devant le Parlement européen. De même, la nécessaire « réallocation » du nombre des députés par Etat membre pour respecter le plafond de 700 est réalisable sans retarder l'aboutissement de la CIG. Enfin, la question de la réforme de la Cour de justice est déjà étudiée par un groupe *ad hoc* au sein de la Commission et du Conseil, auquel la France transmettra un mémorandum.

La question des coopérations renforcées est essentielle pour donner à l'Union les moyens de fonctionner avec vingt-cinq ou trente Etats membres ; le mécanisme actuel pourrait être assoupli, en particulier par la suppression de la clause d'appel au Conseil européen et l'abaissement sensible du nombre minimal d'Etats requis pour engager une telle coopération. Dans quels domaines pourront-elles être instituées ? Comme l'a souligné le Président Barrau, il convient de prendre garde à ne pas mettre en danger les politiques communes ; les conditions déjà fixées par le traité constituent des garde-fous utiles, mais il ne faut pas en déduire que les coopérations renforcées devraient se limiter aux matières régies par l'unanimité : ce serait priver le mécanisme d'une grande partie de son intérêt.

Les questions relatives à la Défense, ainsi que la Charte des droits fondamentaux continueront d'être traitées parallèlement à la CIG, dans

des enceintes *ad hoc*. Le moment venu, au vu des résultats de ces travaux, et si le Conseil européen en décide ainsi, les dispositions élargies seront insérées, comme les résultats de la CIG, dans le corps du nouveau traité.

Les autres sujets évoqués par le Président Barrau dans son rapport constitueront les principales priorités de la Présidence française de l'Union. Celle-ci assurera un suivi dynamique des négociations d'adhésion en cours avec les six premiers candidats et celles qui vont commencer, le 15 février prochain, avec les six autres. Pour la croissance et l'emploi, la présidence française sera l'occasion de consacrer les efforts que le Gouvernement a accomplis, depuis bientôt trois ans, pour placer cette thématique au cœur des préoccupations du Conseil et du Conseil européen. On y ajoutera le renforcement de la coordination des politiques économiques dans le cadre de l'Euro 11, le renforcement du Pacte européen pour l'emploi et, à la suite du Conseil européen extraordinaire de Lisbonne des 23 et 24 mars prochain, le développement de l'Europe de la connaissance et du savoir, afin d'encourager la formation des personnes, grâce notamment, à une plus grande mobilité des étudiants et des chercheurs en Europe.

Seront également abordés les autres thèmes évoqués par le rapport du Président Barrau, à savoir : l'approfondissement de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice ; la défense européenne ; l'émergence d'un monde multipolaire encadré par des règles universelles, grâce notamment à la réforme du Fonds monétaire international, à la révision des règles de fonctionnement de l'OMC et au développement des relations avec certains pays ou groupes de pays avec lesquels des rencontres sont prévues lors de la présidence française.

En conclusion, le ministre délégué a évoqué les conditions dans lesquelles la Délégation serait informée du déroulement de la CIG et de la présidence française. Saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a décidé de transmettre à la Délégation les documents officiels de la Conférence, dans le cadre de l'information générale du Parlement et non au titre de l'article 88-4, car il n'y aurait guère de sens à envisager l'adoption de résolutions parlementaires dans le cadre de cette négociation intergouvernementale et, qui plus est, très évolutive. Seront également communiqués par la Représentation permanente, dès la semaine prochaine, les télégrammes de compte-rendu des réunions ministérielles de la CIG, tout comme sont déjà transmis les comptes-rendus des Conseils des ministres.

Après l'exposé du ministre délégué, **M. Pierre Brana** s'est félicité de la grande fermeté des autorités françaises à l'égard de l'Autriche. Evoquant l'approche - à son sens plus souple - exprimée la veille, à

l'Assemblée nationale, par le président de la commission des affaires étrangères du *Bundestag*, il a demandé si la position de la France était partagée par les autres Etats membres. Il a également souhaité connaître la position des pays candidats à l'adhésion, qui sont restés très discrets.

M. Pierre Lequiller a fait part de son accord sur la position de fermeté exprimée par la France. Pertinente à long terme, cette attitude lui paraît cependant présenter, à court terme, le risque de renforcer le parti de M. Haider, lequel pourrait apparaître, aux yeux de l'opinion autrichienne, comme une victime. La France et l'Allemagne se concertent-elles pour arrêter leur position en ce domaine ?

S'agissant de la repondération des voix au sein du Conseil, qui est selon lui la question la plus difficile à résoudre, il a souhaité obtenir des précisions sur la ligne défendue par la France et sur le degré de convergence avec l'Allemagne sur ce point. Il a exprimé sa réticence à l'égard d'une extension de la règle de la majorité qualifiée en matière fiscale, en raison des disparités économiques, sociales et réglementaires qui subsistent entre les pays de l'Union. Avec la mise en place de l'euro, la variable d'ajustement monétaire a disparu ; dès lors, le maintien de l'unanimité en matière fiscale constitue une soupape utile permettant d'absorber ces différences.

Evoquant le rapport présenté récemment par le Président Alain Barrau sur des propositions pour la présidence française de l'Union, il a souligné l'importance particulière que la Délégation attache à la question de l'élargissement. Devant l'impatience exprimée par les pays candidats, ne conviendrait-il pas de leur envoyer un signal politique consistant à indiquer une date butoir pour l'intégration d'un premier ensemble de pays, sous réserve qu'ils satisfassent aux critères d'adhésion ? Cette mesure exercerait en outre une pression sur l'Union pour l'inciter à achever plus rapidement la réforme de ses institutions. En revanche, l'octroi à la Turquie du statut de candidat constitue une double erreur : l'intégration de ce pays transformerait le paysage de l'Europe et de son avenir ; au surplus, cette décision est en contradiction avec la fermeté exprimée aujourd'hui à l'égard de l'Autriche. Déplorant que la représentation nationale n'ait pas été consultée sur cette question, il a demandé si le Gouvernement était disposé à lui consacrer un débat au Parlement.

Le Rapporteur, ayant approuvé la position de la France vis-à-vis de l'Autriche, a abordé les questions relatives à la réforme des institutions.

S'agissant du nombre de commissaires européens, il a soutenu l'idée d'un commissaire permanent par grand pays et d'une rotation pour les

petits pays, sans méconnaître la réticence de ceux-ci à l'égard d'une telle réforme. Dès lors, pourrait être envisagée une hiérarchisation entre les commissaires pour tenir compte de l'importance respective des Etats. S'agissant de la pondération des voix au Conseil, la règle de la double majorité - des Etats et de la population - lui paraît la meilleure : cette règle a le mérite d'être claire, de s'adapter aux élargissements successifs et de refléter la double nature de l'Union européenne qui est à la fois une union des peuples et des Etats. Si l'application de la règle de la majorité qualifiée doit s'étendre à la fiscalité, c'est dans le but de parvenir à la fixation de taux minima, pour la TVA comme pour la fiscalité de l'épargne. Il ne s'agit donc pas d'une harmonisation, terme qui suscite, en ce domaine, incompréhension et blocage ; mais il est clair que le maintien de la règle de l'unanimité continuerait à paralyser les réformes en cours. Si le passage à la majorité qualifiée était présenté comme un moyen, non d'uniformiser les réglementations nationales, mais seulement de les encadrer, la réticence des pays opposés à cette mesure pourrait être surmontée.

Les règles applicables à la coopération renforcée devraient être assouplies et l'utilisation du compromis de Luxembourg devrait être surbordonnée à la présentation d'une solide motivation. La présidence française devrait mettre en place un groupe de travail destiné à élaborer, pour les dix ans à venir, des grands projets de société et quelques grands programmes dans le domaine de la recherche et de la technologie. Cela permettrait à la Communauté de faire contrepoids à la puissance américaine, de renforcer l'identité européenne et d'accroître la place de l'Union sur la scène internationale.

Pour **M. Jacques Myard**, l'Union est aux prises avec ses contradictions : se mêlant de tout et se voulant omnipotente, elle est incapable de se réformer. Face à cette situation, la subsidiarité – notion absente de l'exposé du ministre délégué – constitue la planche de salut. Si la limitation du nombre des membres de la Commission est nécessaire, il est impensable qu'un membre français n'y participe pas en permanence. S'agissant de la pondération des voix au Conseil, il a déclaré partager les analyses du Rapporteur. Quant à l'extension du vote à la majorité qualifiée, elle risque de fragiliser l'Union en la faisant apparaître comme une « Europe de la contrainte ». De surcroît, appliquer la majorité qualifiée à la PAC permettrait aux Etats qui y sont hostiles de la démanteler.

Sous l'effet des coopérations renforcées et de l'élargissement, l'Union européenne s'oriente vers une construction totalement différente de celle prévue par le traité de Rome. Loin de contribuer à l'avènement d'un monde multipolaire, la construction européenne tend plutôt à

reconstituer des blocs ; c'est d'ailleurs l'affrontement entre le bloc européen et le bloc américain qui a fait échouer la Conférence de Seattle. Le projet de charte des droits fondamentaux européens ne peut qu'aboutir à un plagiat des textes en vigueur, notamment ceux élaborés sous les auspices de l'ONU et du Conseil de l'Europe. Il serait donc préférable de veiller à l'application de tous les droits reconnus plutôt que de créer une nouvelle charte.

Mme Béatrice Marre a déclaré partager la position très ferme exprimée par le ministre délégué au sujet de l'Autriche, tout en notant les interrogations suscitées par l'invitation d'une ministre autrichienne - appartenant au parti de M. Haider- à la prochaine rencontre informelle des ministres des affaires sociales. Face à un risque de découragement, perceptible dans l'opinion publique des pays candidats, un échec devrait être annoncé afin de les rassurer et de donner un sens aux efforts considérables qu'ils ont consentis. La réforme des institutions s'en trouverait, du même coup, accélérée.

M. Jean-Claude Lefort a estimé que la politique tendant à isoler le gouvernement de l'Autriche ferait prendre conscience au peuple autrichien de la nécessité pour ses dirigeants de respecter les droits et libertés, seul moyen pour ce pays de se réinsérer dans la communauté internationale. Les dispositions de l'article 7 du traité sur l'Union européenne permettant de suspendre certains droits d'un Etat membre en cas de violation des principes fondateurs de l'Union devraient être mises en application.

En proposant de reconnaître la candidature de la Turquie, la Commission a mis les Etats membres devant le fait accompli et le Conseil européen d'Helsinki a donné le statut de candidat à un pays qui peut être considéré comme violant « de manière grave et persistante » les principes fondamentaux énoncés à l'article 6 du traité sur l'Union européenne, puisque - sans qu'il soit besoin d'évoquer la question kurde - la Turquie occupe par la force, depuis 1974, près de la moitié du territoire de Chypre.

L'extension de la majorité qualifiée ne suscite pas de sa part une hostilité de principe, mais elle ne doit pas être appliquée à l'ensemble des matières du premier pilier. Pareille extension marquerait le début d'un processus d'élaboration d'une constitution de l'Union européenne, contraire aux engagements pris par le Premier ministre qui s'était dit soucieux, lors de la campagne des élections législatives de préserver l'équilibre entre les Nations et l'Union européenne. L'extension du vote à la majorité qualifiée à l'ensemble du champ couvert par le premier pilier aurait d'ailleurs empêché l'adoption de la législation relative aux 35 heures et rendu possible la conclusion de l'accord multilatéral sur

l'investissement (AMI). Elle ne pourrait, au surplus, que compliquer le processus d'élargissement.

M. Joseph Parrenin a observé que les conditions exigées de la Turquie étaient les mêmes que celles prévues pour tous Etats candidats. Dès lors, la candidature de la Turquie ne présente pas un danger particulier. Le respect des critères relatifs aux droits de l'homme constitue un préalable.

Favorable à l'élargissement et favorable à la repondération des voix au Conseil, **M. Jean-Bernard Raimond** a souligné que les deux questions étaient liées : les pays candidats veulent entrer dans une Europe en état de marche. Il est d'ailleurs plus facile de convaincre les Polonais que les Luxembourgeois de la nécessité de cette réforme. Quant à la reconnaissance de la candidature turque, elle est le fruit de l'histoire : la Turquie, comme la Grèce, sont devenus, depuis la doctrine Truman, des alliés du camp occidental pendant la guerre froide.

Dans ses réponses aux intervenants, le **ministre délégué** a apporté les précisions suivantes :

– la France demeurera inflexible à l'égard de l'Autriche. Une position très ferme a été prise par les autres Etats membres, même si certains d'entre eux se sont montrés plus explicites. Il importe de s'assurer de la solidité du front ainsi constitué, car une telle politique fera prendre conscience aux Autrichiens – dont 73 % n'ont pas voté pour M. Haider – le prix élevé de l'isolement que subit leur pays du fait d'une coalition contre nature et formée contre la volonté d'une grande majorité d'électeurs. Quant aux Etats candidats, M. Haider en a menacés clairement certains d'utiliser le veto de l'Autriche à l'encontre de leur adhésion. La Pologne et la République tchèque se rapprochent néanmoins des positions de l'Union européenne ;

– s'agissant de la réforme des institutions, certains Etats membres sont favorables à l'instauration de la double majorité. L'examen de cette question s'inscrit dans la logique d'une négociation globale sur les processus décisionnels. L'extension de la majorité qualifiée au domaine de la fiscalité doit continuer à faire l'objet de réflexions approfondies ; le Gouvernement, qui partage l'analyse du Rapporteur, sera attentif aux travaux du Parlement ;

– le compromis de Luxembourg ne figure pas dans les traités en vigueur, mais il peut être invoqué pour faire face à une difficulté grave. En revanche, la clause d'appel au Conseil européen figure dans les

dispositions du traité relatives à la coopération renforcée et peut donc constituer une cause de blocage ;

– la Turquie est seulement candidate à l'Union européenne ; la décision prise par le Conseil européen d'Helsinki s'inscrit dans la continuité historique évoquée par M. Jean-Bernard Raimond. Conformément à cette décision, la candidature de la Turquie ne donnera lieu à l'ouverture de négociations en vue de son adhésion que lorsqu'elle aura progressé dans la démocratie et évolué à l'égard des Kurdes et aussi de Chypre, dont la responsabilité de la situation actuelle est d'ailleurs partagée. La reconnaissance de la candidature de la Turquie doit donc être considérée comme un levier favorisant les réformes nécessaires dans ce pays. Le moment venu, le processus de ratification donnera aux Parlements des Etats membres l'occasion de se prononcer.

– il existe une cohérence entre la position des Etats membres sur la candidature de la Turquie et la fermeté qu'ils expriment à l'égard de l'Autriche : il est en effet logique de vouloir à la fois l'application de sanctions contre un Etat membre qui violerait de manière grave et persistante les principes fondamentaux de l'Union et à subordonner au respect de ceux-ci l'entrée d'un pays candidat. En l'absence de cette fermeté, l'Union se serait privée de tout levier pour s'opposer à l'adhésion de la Turquie ;

– un groupe de travail chargé d'étudier les grands projets technologiques et de société pourrait être créé sous la présidence française ; le Gouvernement y réfléchit ;

– la fixation d'une date pour les premières adhésions doit être envisagée avec prudence. C'est une question que la présidence française aura à prendre en considération.

2) Audition commune avec la Commission des Affaires étrangères de M. Michel Barnier, membre de la Commission européenne, le jeudi 2 mars 2000

Ayant remercié le commissaire européen de sa venue, le **Président Jack Lang** a salué la présence de parlementaires allemands du Bundestag. Il s'est demandé si la pression de l'élargissement ne l'emporterait pas sur la volonté politique de renforcer la construction de l'Europe. Se déclarant à son tour heureux d'accueillir M. Michel Barnier, le **Président Alain Barrau** a précisé que les députés allemands avaient participé la veille à une réunion de travail avec la Délégation sur les

objectifs de la présidence française. Il s'agit de M. Andréas Schökenhoff (CDU), Mmes Monika Griefahn (SD) et Angelica Schwall-Düren (SPD), MM. Ernst Burgbacher (FDP) et Axel Berg (SPD).

M. Michel Barnier, commissaire européen, a exprimé son souci d'entretenir des contacts réguliers avec les parlements nationaux pendant toute la durée des négociations de la Conférence intergouvernementale – comme il l'avait fait, en tant que ministre chargé des affaires européennes, lors de la Conférence intergouvernementale de 1996–1997. Dans cet esprit, il s'est rendu au cours des dernières semaines devant le Sénat, la Chambre des Communes, le Bundestag et répondra prochainement à l'invitation du Bundesrat.

L'Union européenne se trouve aujourd'hui à un moment de vérité : alors que pendant les négociations du traité d'Amsterdam, il n'était question que d'élargir l'Union à cinq ou six pays à l'horizon 2006–2010, l'Union doit désormais faire face à la perspective d'un quasi doublement du nombre d'Etats membres et de l'adhésion des premiers pays adhérents au plus tôt en 2003. Avant d'examiner les modifications susceptibles d'être apportées au processus de décision, il convient de répondre à une question fondamentale qui conditionne le niveau d'ambition de la réforme institutionnelle : quelle Europe voulons nous construire ? que voulons-nous faire ensemble ? S'il s'agit de mettre en place à 27 ou 28 une simple zone de libre-échange, la réforme peut se limiter à une simple adaptation des institutions. Mais si l'objectif doit être non seulement d'édifier un grand marché intérieur complété par une monnaie unique et une coordination des politiques économiques, mais aussi de répondre aux préoccupations d'une communauté humaine – emploi, protection sociale, formation, éducation, environnement – et de créer une Europe politique dotée d'instruments de défense commune, la réforme institutionnelle doit revêtir une autre ampleur.

A la question de savoir comment prendre des décisions à trente pays – puisqu'il n'est pas impossible, à terme, que la Norvège et la Suisse demandent à adhérer à l'Union – la Commission européenne a apporté, dans son avis en date du 26 janvier 2000, un certain nombre de réponses précises qui constituent une base de travail. Ce document a été complété par une contribution sur la réforme de la juridiction communautaire – qui a été publiée hier – et le sera ultérieurement par d'autres contributions, dont l'une sur le passage à la majorité qualifiée de certaines questions fiscales et sociales, et une autre sur la réorganisation des traités. La Commission ne sera donc pas spectatrice des négociations ; elle participera avec les Etats membres aux travaux de la Conférence intergouvernementale, en concertation avec le Parlement européen et les parlements nationaux.

- Les propositions de la Commission tendent d'abord à *répondre aux problèmes posés aux institutions européennes par la perspective d'une forte augmentation du nombre d'Etats membres*. Même si le Conseil est le plus concerné, puisqu'il éprouve des difficultés de fonctionnement, qui ne feront que s'aggraver sous l'effet du nombre, la Commission n'a pas souhaité présenter de propositions précises sur ce point, des orientations ayant d'ailleurs été tracées par le Conseil européen d'Helsinki. Faudra-t-il scinder le Conseil « Affaires générales » en un Conseil des ministres des affaires étrangères qui traiterait de la PESC et un Conseil des ministres des affaires européennes ? Il n'est pas impossible que l'on parvienne un jour à ce type de solution, mais ce n'est pas à la Commission de le dire.

S'agissant du Parlement européen, l'avis de la Commission suggère une idée novatrice consistant à prévoir l'élection d'une certaine proportion de députés européens sur des listes transnationales.

Quant à la Commission, sa composition et son organisation devront être modifiées selon deux options possibles. La première, la plus facile, consisterait à prévoir un commissaire par Etat membre et à introduire, en conséquence, une hiérarchie entre les membres de la Commission ; dès lors, la Commission ne serait plus cette instance collégiale composée de membres égaux qu'elle est aujourd'hui. Il faut savoir que dans la situation actuelle, le Président de la Commission n'a pas un pouvoir d'arbitrage équivalent à celui d'un Premier Ministre et que les désaccords sont tranchés par le collège des commissaires. La deuxième option serait de stabiliser le format de la Commission à vingt membres et de prévoir un système de rotation sur un strict pied d'égalité entre les Etats membres.

- L'avis de la Commission traite en second lieu de *l'efficacité du mécanisme de prise de décision*. Le principe est clair : le vote à la majorité qualifiée doit devenir la règle et le vote à l'unanimité l'exception. Cinq catégories de dispositions ont été identifiées comme devant rester à l'unanimité pour des raisons institutionnelles ou politiques. Les premiers travaux de la CIG montrent que la nécessité d'étendre le champ de la majorité qualifiée est comprise par l'ensemble des Etats membres. S'agissant du système de vote, la Commission propose de retenir la règle dite de la « double majorité simple » : la majorité qualifiée serait atteinte dès lors qu'elle réunirait à la fois la majorité simple des Etats membres et la majorité simple de la population de l'Union. La pratique montre d'ailleurs que ce système est déjà accepté.

- Deux autres thèmes ont également été abordés par la Commission dans son avis. Pour rendre plus efficace la lutte contre les fraudes au budget communautaire, il est proposé de créer un poste spécifique de

procureur européen, compétent pour la seule poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés.

Il a paru également nécessaire d'assouplir les conditions de recours aux *coopérations renforcées* prévues par le traité d'Amsterdam. Il conviendrait à cet effet de supprimer la possibilité reconnue à tout Etat membre de s'opposer, en faisant appel au Conseil européen statuant à l'unanimité, au lancement d'une coopération renforcée, afin de permettre plus facilement à un groupe d'Etats membres d'aller de l'avant dans le cadre institutionnel de l'Union. Toutefois, l'objectif des coopérations renforcées ne saurait être de permettre aux Etats membres de reprendre une partie seulement de l'acquis communautaire, par l'effet d'une sorte de « flexibilité » dont les conséquences seraient contraires à l'esprit de la construction européenne.

En conclusion, l'ensemble de ces propositions dépasse le cadre des trois « reliquats d'Amsterdam ». Les questions sensibles qui seront au cœur des travaux de la CIG touchent directement à la souveraineté des Etats et appellent des choix difficiles. Mais il faut être conscient que ce que l'on n'aura pas été capable de faire aujourd'hui à quinze ne pourra être décidé demain à vingt-sept, sauf à accepter la base du « plus petit réformateur commun ».

Après l'exposé du commissaire européen, **M. Georges Sarre** a considéré que l'Europe pouvait, certes, emprunter l'une des deux voies évoquées par M. Michel Barnier, mais aussi une troisième, celle de l'Europe des Etats et des Nations. Cette Europe serait animée par des politiques communes et des coopérations renforcées, sans aboutir pour autant à une Europe fédérale. La construction européenne ne peut réussir que si elle repose sur la confiance dans les peuples européens et leur solidarité. Les institutions européennes doivent donc travailler à la mise en œuvre de cette troisième voie.

M. Georges Sarre a par ailleurs demandé au commissaire européen quels étaient les pays candidats qui entreraient les premiers dans l'Union européenne, ainsi que la date de leur adhésion. Ayant regretté que la Commission soit davantage un instrument politique qu'un instrument technique, il a refusé que la réforme ne la transforme en une sorte de gouvernement de l'Europe.

M. Pierre Brana a souhaité connaître la proportion de députés européens qui pourraient être élus, selon la Commission, sur la base de listes transnationales présentées dans l'ensemble de l'Union européenne. Evoquant le nouveau règlement relatif au développement rural, qui prévoit que les fonds structurels apportent leur concours à la sylviculture,

il a demandé si ces fonds, qui seraient excédentaires pour les années 2000 et 2001, seraient utilisés pour le financement du reboisement des forêts françaises dévastées par la tempête.

Pour **M. Jacques Myard**, si l'heure de vérité a en effet sonné pour l'Europe, une toute autre orientation que celle tracée par la Commission doit être retenue : l'élargissement étant impératif pour des raisons historiques, politiques et stratégiques, il convient de rompre avec le système centralisateur mis en place par l'Acte unique, le traité de Maastricht et le traité d'Amsterdam, qui ont fait de l'Union européenne une sorte « d'aspirateur de compétences ». Face à un acquis communautaire qui représente 80.000 pages de réglementation uniforme, méconnaissant la diversité des situations, c'est le principe de subsidiarité qu'il faudrait mettre en avant, alors qu'il n'a pas été évoqué par le commissaire européen. Pour n'exercer en commun que ce qui doit l'être, il convient de recourir aux coopérations renforcées, par exemple pour la monnaie, la défense et certaines questions touchant à l'environnement. L'Europe doit donc à la fois « maigrir et s'élargir. »

M. Jean-Claude Lefort a souligné que la construction européenne ne se résumait pas à la mise en place d'un marché unique, mais qu'elle était également une communauté de valeurs et de destin qui doit marquer de son empreinte la scène internationale. La réforme des institutions comporte des aspects difficiles : si l'extension du vote à la majorité qualifiée est souhaitable, elle ne doit pas couvrir la totalité des politiques relevant du premier pilier. L'Europe doit en effet respecter la diversité des projets de société, leur coexistence étant un gage de richesse. Il en est ainsi pour la législation relative aux trente-cinq heures, qui aurait été fort compromise si les questions de cette nature pouvaient être régies par la majorité qualifiée au Conseil. Une extension inconsidérée de celle-ci aurait pour effets de restreindre l'espace offert à chaque pays pour promouvoir ses projets de société et, en outre, de compliquer l'élargissement. Ne conviendrait-il pas, dès lors, d'atteindre un degré supplémentaire d'harmonisation avant de passer à la majorité qualifiée ?

M. Patrick Delnatte a interrogé M. Michel Barnier sur l'utilisation des crédits destinés aux territoires qui ne sont plus compris dans les objectifs 1 et 2 des fonds structurels.

Mme Nicole Catala, préoccupée par la suggestion de la Commission d'étendre la procédure de codécision à certains aspects de la PAC, a interrogé le commissaire européen sur les incidences d'une telle réforme pour la France. Elle a également fait part de son inquiétude à l'égard de la proposition consistant à étendre le champ de l'article 133 du TCE relatif à la politique commerciale, aux services, à l'investissement et

aux droits de propriété intellectuelle. Ces droits ne doivent pas être considérés comme des marchandises et notre conception du droit d'auteur ne doit pas être abandonnée au profit du *copyright*. S'étant demandé si les nouvelles règles envisagées par la Commission pour les coopérations renforcées ne risquaient pas de les freiner au lieu de les faciliter, elle a regretté que M. Michel Barnier n'ait évoqué ni la question de la subsidiarité, qu'elle a qualifiée de clé de la construction européenne, ni le compromis de Luxembourg.

M. Andreas Schopenhoff, estimant que l'élargissement accroîtra la nécessité de mettre en œuvre des coopérations renforcées, a souhaité obtenir des précisions sur le cadre et le processus décisionnel suggérés par la Commission.

Le **Président Alain Barrau** a demandé à M. Michel Barnier son appréciation sur le travail accompli par la Commission lors de la précédente conférence intergouvernementale. Il s'est demandé s'il était approprié de qualifier de « reliquats d'Amsterdam » les trois réformes institutionnelles fort délicates qui doivent être réalisées et qui constituent un enjeu de la présidence française. Par ailleurs, une fois réalisée la réforme des institutions de l'Europe à quinze, faut-il envisager une nouvelle architecture institutionnelle pour l'Europe élargie ?

Dans un autre ordre d'idées, la Commission envisage-t-elle la mise en œuvre d'un dispositif de vigilance à l'égard d'un Etat membre dont on peut craindre qu'il prenne des mesures contraires à l'acquis communautaire, y compris dans le domaine des droits de l'homme ? Il serait illogique de laisser un Etat y porter atteinte, alors que l'Union exige des Etats candidats qu'ils s'y conforment.

L'accord obtenu au Conseil européen de Berlin sur Agenda 2000 semble avoir quelque peu sacrifié la politique régionale, plusieurs territoires qui en bénéficiaient jusqu'alors en étant désormais exclus. Quelles mesures la Commission pourrait prendre en leur faveur ?

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Michel Barnier** a apporté les précisions suivantes :

– Le débat sur « l'Europe-espace » et « l'Europe-puissance » débouche sur la suggestion, récemment formulée par Jacques Delors, de permettre aux pays qui le souhaitent de former une sorte de fédération d'Etats nations. Pour l'heure, il s'agit plutôt de permettre un fonctionnement satisfaisant à quinze et donc de réaliser des réformes que l'on ne pourra réaliser avec un plus grand nombre d'Etats membres. L'enjeu est la capacité de décision de l'Union européenne. On verra à la

fin de l'année s'il est possible d'atteindre un tel objectif. La question posée par l'élargissement est de savoir si les Etats membres ont la volonté de construire cette Europe-puissance avec les Etats candidats ;

– la construction européenne repose sur la volonté des Etats nations. Elle ne s'est jamais imposée contre la volonté des gouvernements des Etats membres ni celle des parlements nationaux, dont l'accord a été nécessaire à chacune des étapes intervenues depuis 1957. Les directives aujourd'hui contestées – concernant la chasse, Natura 2000, les oiseaux migrateurs – ont été acceptées par tous les gouvernements et transposées par tous les parlements nationaux. Des progrès restent à accomplir pour y associer davantage les citoyens par l'instauration d'un dialogue régulier. Néanmoins, l'Europe a été construite – et continuera de se construire – sur une base originale comportant à la fois des aspects fédéraux et intergouvernementaux. Son développement continue de faire l'objet de fortes demandes : les Bretons réclament un renforcement du contrôle communautaire des navires de commerce, les transporteurs routiers une nouvelle réglementation du temps de travail et des conditions de sécurité. Pour que la concurrence soit la plus loyale possible, la Commission est incitée à proposer, exécuter et vérifier. Ce travail ne peut être effectué à l'unanimité. La récente pollution de tout un fleuve à partir d'une décharge industrielle « orpheline » illustre la nécessité de la définition commune de règles protectrices. On peut se demander enfin si la politique agricole commune serait ce qu'elle est aujourd'hui s'il avait fallu appliquer la règle de l'unanimité ;

– s'agissant du calendrier de l'élargissement, le Conseil européen d'Helsinki a arrêté une liste de douze Etats candidats et confirmé le statut de candidat reconnu à la Turquie dès 1963 dans le traité d'association signé avec cet Etat ; les conditions politiques et économiques ne sont toutefois pas réunies, qui permettraient à la Turquie d'être incluse dans la liste des douze autres Etats. Il est difficile de préciser le moment auquel ces derniers adhéreront à l'Union européenne, la Commission examinant régulièrement les efforts qu'ils accomplissent pour intégrer l'acquis communautaire. L'élargissement trouve sa justification dans le refus d'une Europe qui serait divisée en quartiers riches et en banlieues pauvres ;

– la Commission a suggéré que le nombre des députés au Parlement européen soit fixé à sept cents, avec une marge provisoire de flexibilité pour tenir compte de l'adhésion éventuelle d'un nouvel Etat entre deux élections. Elle propose que, sur ce nombre, quarante à cinquante députés soient élus sur des listes établies à l'échelle de l'Union européenne, ce qui favoriserait la coopération politique entre les différentes familles politiques représentées au Parlement européen ;

– la réparation des dégâts causés par la tempête de décembre, en France surtout, mais aussi en Allemagne et en Autriche, peut être prise en charge par le FEOGA-Garantie, dont la gestion relève du commissaire à l’agriculture, M. Franz Fischler, au titre des crédits de développement rural. Les règles spécifiques de ces crédits permettent de réaffecter à l’indemnisation des conséquences de la tempête des dotations accordées à d’autres Etats membres et restées sans emploi. Elles ne comportent aucun zonage, mais on observe que soixante-dix des départements français touchés par la tempête figurent également sur la carte des zones éligibles au nouvel objectif 2 des fonds structurels. Il existe donc de nombreuses possibilités d’aides, qui pourront bénéficier non seulement à la reconstitution du patrimoine forestier, mais aussi au stockage du bois, afin d’éviter une grave perturbation des cours. Des dispositifs de sortie progressive des objectifs 1 et 2 des fonds structurels sont prévus, aussi bien pour les DOM, la Corse et le Hainaut, que pour les zones anciennement éligibles à l’objectif 5b. Les critères de versement de ces aides relèvent, en vertu du principe de subsidiarité, de la responsabilité des Gouvernements ;

– dans les propositions de réforme des institutions qui seront soumises à la fin de l’année 2000 au Conseil européen de Nice, la Commission a volontairement laissé de côté la question des compétences, sauf en matière de défense ; l’application du principe de subsidiarité n’a donc pas été abordée. La Commission a voulu ainsi éviter le risque, auquel n’a pas échappé le Conseil européen d’Amsterdam, de voir le sujet principal des discussions passer au second plan. En revanche, elle a pris la décision d’élaborer un Livre blanc sur les compétences de l’Union – et leurs limites – qui devrait être publié au printemps 2000 ;

– il existe dans le traité sur l’Union européenne des dispositions permettant de faire face aux problèmes que pose actuellement le gouvernement d’un Etat membre. A titre personnel, le commissaire a évoqué des orientations consistant : à intégrer dans les traités en vigueur tout ou partie des normes de la future charte des droits fondamentaux de l’Union européenne pour conforter la garantie des droits de l’homme ; ajouter à la liste des questions soumises à la règle de la majorité qualifiée la lutte contre les discriminations de toute nature prévue à l’article 13 du TCE ; compléter l’article 7 du TUE, qui prévoit la suspension des droits de vote d’un Etat membre qui violerait les principes démocratiques, par un dispositif de mise sous surveillance ;

– l’Union européenne ne saurait faire obstacle à des législations comme celle relative aux trente-cinq heures : elle n’a pas à s’occuper de tout, ni à harmoniser de force les systèmes sociaux, la durée du travail ou la protection sociale. Elle devrait d’ailleurs s’occuper de moins de choses

pour s'en occuper mieux, et cela vaut aussi souvent pour les Etats membres ;

– pour faire progresser le rapprochement des règles fiscales et sociales nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, il conviendrait d'éviter la charge idéologique qu'elles peuvent porter et s'attacher au détail des obstacles qu'il est possible de réduire ;

– la Commission propose l'extension de la procédure de codécision aux éléments essentiels de la politique agricole commune, notamment l'organisation commune des marchés, afin de renforcer la légitimité démocratique de la PAC ; la Commission propose également d'étendre, dans le cadre de la politique commerciale commune, la majorité qualifiée à la propriété intellectuelle, l'Union européenne devant parler d'une seule voix sur ces questions face aux Etats-Unis ;

– pour faciliter les coopérations renforcées, la Commission propose, d'une part, la suppression du droit de veto qu'offre aux Etats membres la possibilité d'appel au Conseil européen et, d'autre part, l'ouverture à un tiers des Etats membres de la faculté d'engager une coopération renforcée, tant au premier pilier, qu'au deuxième pilier – politique étrangère et défense, selon des modalités qui restent à préciser – et au troisième pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Voici quinze ans, c'est une forme de coopération renforcée avant la lettre qui a permis la mise en place du dispositif Schengen pour la libre circulation des personnes ;

– lors de la conférence intergouvernementale, une attitude ambitieuse devra être adoptée pour le traitement des trois sujets laissés en suspens à Amsterdam (la composition de la Commission, les règles de majorité et les procédures de vote au Conseil) ; on peut trouver des solutions très rapidement s'il existe une véritable volonté politique ; l'échec de la précédente CIG résulte d'un manque d'audace et relève d'une responsabilité partagée.

Rappelant que la Commission propose qu'un seuil d'un tiers des Etats soit requis pour instaurer une coopération renforcée, le président **Valéry Giscard d'Estaing** a suggéré la prise en considération – comme pour les futures règles de détermination de la majorité qualifiée – d'un critère en termes de population : les Etats représentant un tiers de la population de l'Union européenne pourraient ainsi instaurer entre eux une coopération renforcée ; cette règle permettrait de surmonter un éventuel blocage des petits Etats.

Constatant que la France était, avec la Grèce, l'Etat membre qui faisait l'objet du plus grand nombre de recours en manquement devant la Cour de justice des Communautés européennes – et qu'un tiers de ces recours était rejetés – **M. Georges Sarre** a demandé au commissaire les réflexions que lui inspire cette situation.

Mme Monika Griefahn a souhaité savoir si une campagne d'information de la population serait organisée par la Commission pour répondre à toutes les interrogations que peut susciter l'évolution de la construction européenne.

En réponse, **M. Michel Barnier** a jugé intéressante et nouvelle la proposition du Président Valéry Giscard d'Estaing. Il convient de l'étudier de près ; en effet, si les conditions relatives au nombre d'Etats et au pourcentage de population sont alternatives, trois grands Etats membres pourraient à eux seuls instaurer une coopération renforcée.

S'agissant de la réorganisation du système juridictionnel communautaire, une contribution qu'il a présentée tout récemment à la Commission suggère, pour lutter contre l'encombrement des juridictions, plusieurs solutions : le tribunal de première instance (TPI) pourrait statuer sur certains recours en manquement, déchargeant ainsi la Cour de justice (CJCE) ; comme un tiers des manquements ne sont pas contestés par les Etats qui les commettent, on pourrait même confier à la Commission la faculté de prononcer des sanctions. La CJCE resterait l'instance d'unification du droit communautaire par la voie du recours préjudiciel et de l'appel des jugements du TPI. Il n'en demeure pas moins que pour améliorer le fonctionnement du système juridictionnel et éviter la multiplication des recours en manquement, les Etats membres doivent faire une meilleure application du droit communautaire.

M. Michel Barnier a enfin annoncé qu'il avait l'intention d'engager, à partir du 8 mars prochain, un dialogue sur l'Europe avec la population, dans tous les pays de l'Union européenne. Il a suggéré que les gouvernements, les parlements nationaux et le Parlement européen s'associent à cette initiative. Comme ministre des Affaires européennes, il avait lancé une campagne sur l'Europe dans vingt-huit régions, avec des résultats appréciables : dans la situation actuelle, l'Europe n'a pas de visage et suscite nombre de questions et d'interrogations pertinentes auxquelles il faut être attentif. Tous les commissaires européens, lors de leurs visites officielles dans des Etats membres, devront consacrer une partie de leur temps à aller à la rencontre des gens.

3) Examen du rapport d'information, le jeudi 9 mars 2000

M. Gérard Fuchs, rapporteur, a fait ressortir l'importance particulière de la Conférence intergouvernementale (CIG), ouverte le 14 février 2000, qui devrait être la dernière avant l'élargissement : du résultat de ses travaux dépendra l'avenir de la construction européenne, qui s'affirmera comme une véritable union politique dotée d'instruments d'action propres ou se diluera dans une vaste zone de libre-échange.

Si certains jugent l'ordre du jour de la CIG trop limité, telle n'est pas l'opinion du rapporteur, car les trois questions qui n'ont pu être résolues à Amsterdam et constitueront l'essentiel du « cahier des charges » des négociateurs sont des sujets essentiels qui conditionnent le bon fonctionnement des institutions : la taille et la composition de la Commission, la repondération des voix et l'extension du champ de la majorité qualifiée au Conseil.

Deux autres points devraient figurer à l'ordre du jour de la CIG : il s'agit, d'une part, du rôle du Parlement européen – qui devrait bénéficier d'une extension du champ de la procédure de codécision aux nouvelles questions soumises à la majorité qualifiée - et, d'autre part, des coopérations renforcées, dont la mise en œuvre devrait être assouplie. Ce dispositif de coopérations renforcées pourrait être utilisé à la fois comme moyen de pression sur les Etats membres qui bloquent une décision au Conseil et comme solution alternative possible en cas d'échec de la CIG.

Bien d'autres questions sont en débat, mais dans un autre cadre que celui de la CIG : la réorganisation des traités, idée à laquelle le rapporteur adhère à titre personnel, mais qui ne devrait pas déboucher sur des résultats significatifs d'ici la fin de l'année 2000 ; l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui s'ajouterait à de nombreux textes en vigueur en ce domaine ; la définition d'une politique de défense commune, qui devrait se traduire par des aménagements institutionnels encore difficiles à définir à l'heure actuelle ; enfin la question de l'Autriche, qui alimente une réflexion sur un éventuel renforcement des dispositions de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, applicables en cas de violation grave et persistante des principes fondamentaux de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

Abordant les propositions du rapport, M. Gérard Fuchs a évoqué la question de la *taille de la Commission* : si l'option la plus cohérente consiste à stabiliser la Commission au format actuel de vingt membres, elle risque de se heurter à l'opposition des petits Etats ; il semble dès lors plus réaliste de retenir le principe d'un commissaire par Etat membre,

d'introduire une hiérarchisation des portefeuilles et de renforcer l'autorité du président.

S'agissant du *Conseil*, il convient de redonner au Conseil « Affaires générales » une fonction de coordination de l'ensemble des travaux communautaires. Deux solutions peuvent être envisagées : soit séparer l'actuel Conseil « Affaires générales » en deux formations distinctes – l'une pour les questions de la PESC, l'autre pour les affaires générales – soit distinguer deux sessions du Conseil « Affaires générales ». Si le vote à la majorité qualifiée doit être étendu à la quasi-totalité des décisions liées aux politiques communes, il conviendrait de distinguer un certain nombre de dispositions qui continueraient à relever de l'unanimité ou qui passeraient à une majorité superqualifiée. Pour la pondération des voix, il va de soi qu'une application du système actuel à une Union élargie à vingt-sept Etats membres serait insupportable pour les grands Etats, qui pourraient être mis en minorité par une coalition de petits Etats. La mise au point d'un nouveau système de pondération risquant de provoquer des discussions interminables, il est proposé d'instaurer un système de double majorité, selon lequel une décision requérant la majorité qualifiée serait acquise si elle rassemble une majorité d'Etats membres représentant une majorité de la population totale de l'Union. Un tel système présenterait l'avantage d'être lisible pour les citoyens, de préserver la position des grands Etats et d'être facilement adapté à chaque élargissement.

Pour le Parlement européen, il semble logique d'étendre la procédure de codécision aux nouveaux domaines passés à la majorité qualifiée. Quant aux coopérations renforcées, leurs conditions de mise en oeuvre devraient être assouplies par la suppression du droit de veto dont dispose chaque Etat membre et par l'autorisation donnée à un groupe d'Etats représentant une majorité de la population totale de l'Union d'instituer une telle coopération.

M. Gérard Fuchs a enfin souhaité que le processus de décision soit démocratisé en permettant aux citoyens européens de peser sur les orientations politiques de l'Union : chaque liste se présentant aux élections européennes choisirait un candidat à la présidence de la Commission ; le Conseil européen désignerait comme Président de la Commission le candidat de la formation politique ou de la coalition électorale victorieuse.

Tout en exprimant le souhait que les travaux de la CIG puissent se conclure sous présidence française, le rapporteur a estimé qu'un travail d'évaluation devra être réalisé d'ici la fin de l'année afin de déterminer si les progrès réalisés par les négociateurs sont suffisants pour garantir un

bon fonctionnement de l'Union. C'est la raison pour laquelle le Parlement devra être étroitement tenu informé de l'évolution des négociations.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat

M. Pierre Brana a demandé au rapporteur de préciser l'évolution de la position de la France sur l'assouplissement des conditions dans lesquelles les coopérations renforcées peuvent être instituées. Il a exprimé son accord avec lui sur la nécessité de renforcer les dispositions de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, tout en s'interrogeant sur les critères juridiques précis qui pourraient être proposés. S'agissant de la réforme de la Commission, ayant constaté que le rapporteur semblait se rallier, dans un souci de réalisme, à la désignation d'un commissaire par Etat membre à condition de hiérarchiser la structure collégiale, il lui a demandé des précisions sur ce point. Il a approuvé la suggestion du rapporteur consistant à autoriser des coopérations renforcées dans les conditions de la double majorité, c'est-à-dire par une majorité d'Etats membres réunissant une majorité de la population européenne. Evoquant la faible mobilisation électorale lors de l'élection des députés européens et tout en rejoignant les analyses du rapporteur sur les causes de cette désaffection, il a estimé que cette élection - utilisée sans doute comme une sorte de défouloir - était handicapée par le fait que les électeurs, confrontés à des listes nationales, ne connaissent pas les candidats et n'entretiennent pas de lien personnel avec eux. Dès lors, la mise en place de circonscriptions régionales pour l'élection des députés européens lui semble pouvoir favoriser une meilleure mobilisation des électeurs.

M. Maurice Ligot a regretté que le rapport n'aborde pas la question de la subsidiarité, jugeant que ce principe est au cœur de la réflexion sur la réorganisation des compétences et donc de la réforme des institutions ; la confusion des compétences entre les Etats et l'Union européenne contribue, en effet, à susciter un sentiment de rejet de la construction européenne. Il a également souhaité que la CIG puisse apporter de la clarté dans le système de décision communautaire, dont les parlements nationaux sont en fait exclus alors qu'ils sont investis de la fonction de législateur.

S'agissant du nombre de commissaires, il s'est déclaré favorable à la désignation d'un commissaire par Etat membre, à la hiérarchisation entre les membres de la Commission et à un renforcement de l'autorité de son président. L'extension du vote à la majorité qualifiée lui paraît revêtir, comme en témoignent d'ailleurs les développements du rapport, un caractère trop complexe pour qu'il lui soit possible de se prononcer dès à présent. Il a estimé qu'une certaine compétition fiscale entre Etats

membres constituait un garde fou de nature à prémunir les Etats contre la tentation d'alourdir à l'excès la pression fiscale.

M. Jean-Claude Lefort a posé trois questions au rapporteur :

– comment faire pour que les institutions répondent mieux à la volonté populaire et permettent une alternance démocratique ? La complexité et l'imbrication des traités ne jouent pas en ce sens, pas plus que l'extension de la majorité qualifiée à la quasi-totalité des questions du premier pilier ;

– comment concilier l'extension de la majorité qualifiée avec le souci de ne pas voir remis en cause ce qui a été préservé grâce à l'unanimité ? Autrement dit, faudra-t-il accepter à Genève ce que l'Union a refusé à Seattle ? Et comment ne pas voir que l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI), rejeté grâce à l'existence de la règle de l'unanimité, pourrait revenir à la faveur de la majorité qualifiée ?

– cette réforme des institutions correspond-elle au souhait exprimé par le commissaire Michel Barnier lors de son audition par la Délégation et selon lequel l'Europe devrait s'occuper de moins de choses pour s'en occuper mieux ?

M. Jacques Myard a exprimé son désaccord avec les orientations du rapport, qui ne peuvent que renforcer l'Europe de la contrainte et donc nourrir le sentiment anti-européen. Plutôt que de pousser à l'extension de la majorité qualifiée et inciter l'Europe à se mêler de tout, la réforme devrait la recentrer sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les seules compétences qui doivent être exercées en commun.

Le **Président Alain Barrau** a rappelé l'importance des trois questions non réglées à Amsterdam et qui sont au cœur de la nouvelle conférence intergouvernementale. Celle-ci a d'abord pour objectif de faire fonctionner l'Europe à quinze ; de nouvelles réflexions institutionnelles s'avéreront sans doute nécessaires après le premier élargissement. Il a ensuite approuvé les suggestions du rapporteur sur la composition de la Commission, la double majorité au Conseil et l'extension de la majorité qualifiée. Sur ce dernier point, **M. Jacques Myard** a souligné que, dans les faits, les textes étaient adoptés par consensus plutôt qu'à la majorité qualifiée ; dès lors, le recours formel au vote aboutirait, selon lui, à bloquer le processus de décision communautaire. Pour le **Président**, le souci pragmatique de faire progresser des questions comme celle de la fiscalité milite en faveur d'une extension de la majorité qualifiée. Evoquant les développements présentés à titre personnel par le rapporteur sur la « politisation » de la Commission – dont le président pourrait être

désigné en fonction du rapport de forces résultant des élections au Parlement européen – il s'est demandé s'il convenait de renforcer ainsi la légitimité de la Commission : pour lui, c'est le Conseil qui doit être réorganisé. Il a regretté que le rapport n'aborde pas la question de la place des parlements nationaux dans la construction européenne et du contrôle qu'ils doivent exercer sur les institutions européennes.

Répondant aux intervenants, le **rapporteur** a notamment apporté les éléments suivants :

- si le Gouvernement souhaitait initialement centrer les travaux de la CIG sur les trois questions laissées sans solution à Amsterdam, il s'est ensuite montré ouvert à l'idée d'y inclure celle des coopérations renforcées, dès lors qu'une majorité d'Etats membres y était favorable ;

- comme il n'est guère possible de délimiter strictement les compétences respectives de l'Union et des Etats membres, le principe de subsidiarité est moins un outil de régulation des compétences qu'un principe d'action s'imposant aux institutions de l'Union. C'est ainsi que toute proposition d'acte communautaire doit être justifiée par la Commission au regard du principe de subsidiarité et que cette appréciation est contrôlée par le Conseil ;

- le système proposé pour la désignation du Président de la Commission tend à créer les conditions d'une véritable alternance politique au sein de l'Union ;

- si l'objectif des travaux de la CIG est d'améliorer la capacité de décision de l'Union, il est inévitable que chaque Etat membre cherche également à conserver une faculté de blocage de décisions contraires à ses intérêts nationaux. Il faut donc souhaiter que les Etats membres privilégient le premier objectif ;

- l'Europe est le niveau pertinent de réponse à la mondialisation ;

- cette conférence intergouvernementale ne sera pas la dernière dans la vie de l'Union ; une réforme était en tout état de cause nécessaire, en dehors même de toute perspective d'élargissement, pour remédier aux dysfonctionnements actuels. L'extension du vote à la majorité qualifiée devrait entraîner celle de la codécision, afin de renforcer le contrôle démocratique sur les décisions du Conseil.

La Délégation a examiné les conclusions proposées par le rapporteur.

En réponse à **M. Jean-Claude Lefort**, qui estimait nécessaire de mettre davantage l'accent sur le lien entre les risques de paralysie des institutions de l'Union et l'entrée de nouveaux membres, dans le premier *considérant*, **le rapporteur** a fait valoir qu'il fallait également tenir compte des dysfonctionnements actuels des institutions. Evoquant le dernier *considérant*, **Mme Béatrice Marre** s'est demandée si la faculté ainsi ouverte d'inscrire de nouveaux points à l'ordre du jour ne porterait pas préjudice au caractère préalable de l'examen des trois questions laissées en suspens à Amsterdam.

- S'inquiétant de l'ordre suivi par les conclusions, **Mme Marie-Hélène Aubert**, rejointe par **M. Jacques Myard**, a suggéré que celles-ci s'attachent d'abord à évoquer les *finalités* de l'Union européenne. Partageant ce point de vue, **le rapporteur** a proposé d'introduire au début des conclusions un nouveau point répondant à cette préoccupation.

- Sur proposition de son rapporteur, la Délégation a précisé la finalité de la *repondération des voix*, qui est de mieux tenir compte de la réalité démographique des Etats. **M. Jean-Claude Lefort** a regretté que l'on n'intègre pas dans les paragraphes relatifs au Conseil la suggestion de M. Michel Barnier consistant à scinder le Conseil « Affaires générales » en un conseil des ministres des affaires étrangères, habilité à traiter de la politique étrangère et de sécurité commune, et un conseil des ministres des affaires européennes. A l'initiative de **Mme Béatrice Marre** et du **rapporteur**, la Délégation a clarifié le dispositif proposé pour la double majorité.

- Un débat s'est engagé ensuite sur *l'extension du vote à la majorité qualifiée* au sein du Conseil. Malgré les observations de **Mme Béatrice Marre** et **M. Maurice Ligot**, qui jugeaient la formulation choisie trop générale, la Délégation n'a pas jugé possible de détailler dans les conclusions l'extension proposée, le rapporteur ayant sur ce point renvoyé aux tableaux figurant dans son rapport. **Mme Marie-Hélène Aubert** a également jugé imprécise la détermination des questions qui ne doivent pas être comprises dans le champ de la majorité qualifiée. Elle a souligné que, si le projet politique de l'Union européenne était clair, le problème de la définition du champ de la majorité qualifiée serait plus aisé à résoudre. Elle a ajouté que la vision libérale dominante de l'organisation économique sortirait renforcée de l'extension de la majorité qualifiée, avec les risques qui en résultent, pour la France, dans certains domaines, comme celui des services publics. **M. Jean-Claude Lefort** a fait observer que, si la majorité qualifiée devait être étendue, cette extension méritait d'être soigneusement pesée ; loin d'être un simple instrument technique

destiné à faciliter la prise de décisions, elle constitue un élément politique de grande portée.

Le rapporteur a justifié le recours à une formulation générale, seule de nature à figurer dans un texte de ce genre. L'unanimité conduit au blocage, avec toutes les conséquences qui en résultent dans des domaines où les Etats membres ne peuvent efficacement agir de manière isolée. Les conclusions précisent d'ailleurs certains des domaines qui devraient faire l'objet de décisions prises à la majorité qualifiée.

M. Pierre Brana et **Mme Marie-Hélène Aubert** ont souhaité que les questions énergétiques ne soient pas traitées sous le seul angle de l'environnement, puisqu'elles revêtent également des aspects stratégiques, politiques et militaires. **Le rapporteur** a indiqué que cet ordonnancement était celui du traité lui-même, avant de rappeler que, si les décisions en matière d'environnement relevaient de plus en plus de la règle de la majorité qualifiée, l'unanimité devrait subsister pour préserver le recours à l'énergie nucléaire.

Evoquant le cas de la sécurité sociale, **M. Jean-Claude Lefort** a rappelé que, selon l'avis de la Commission, le passage à la majorité qualifiée ne pourrait être réalisé que lorsque l'harmonisation de la réglementation aurait été effectuée et que, dès lors, la plupart des mesures liées à cette matière devrait continuer à relever de la procédure du vote à l'unanimité. Pour répondre à cette observation, **le rapporteur** a suggéré d'insérer un point supplémentaire, soulignant que l'objectif en matière sociale était de pouvoir décider à la majorité qualifiée des normes minimales à respecter.

S'agissant des questions fiscales, **Mme Béatrice Marre** a suggéré de supprimer le qualificatif d'« exagérée » à propos de la compétition fiscale entre Etats. **M. Jean-Claude Lefort** a proposé de lui substituer l'adjectif de « déloyale », modification qui a été adoptée.

● S'agissant des *coopérations renforcées*, **Mme Marie-Hélène Aubert** a douté de l'intérêt d'étendre à la PESC le dispositif des coopérations renforcées : cette politique, dont l'existence est embryonnaire, lui paraît mériter un meilleur traitement. **Le rapporteur** a justifié sa position en rappelant que, du fait de l'impossibilité de recourir aux coopérations renforcées en ce domaine, les actions de politique étrangère commune étaient aujourd'hui conduites en dehors du cadre de la PESC.

● Conformément aux observations de **Mme Hélène Aubert**, la Délégation a regroupé, après les avoir modifiés à l'initiative du

rapporteur, les derniers points des conclusions sous le thème du *renforcement du contrôle démocratique*.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté les conclusions du rapport dont on trouvera le texte ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Vu les conclusions des Conseils européens de Cologne (3 juin 1999) et d'Helsinki (10 décembre 1999),

Vu le rapport de la Commission européenne du 2 décembre 1999 et son avis du 26 janvier 2000 (« Adapter les institutions pour réussir l'élargissement » – COM (2000) 34),

Vu les résolutions du Parlement européen du 8 novembre 1999 et du 3 février 2000 sur la réforme des traités et la convocation de la Conférence intergouvernementale,

Vu les conclusions adoptées par la Délégation le 3 février 2000 sur des propositions pour la présidence française de l'Union européenne ;

Considérant les dysfonctionnements actuels des institutions de l'Union et les risques de paralysie liés à l'entrée de nouveaux Etats membres ;

Considérant qu'une réforme des institutions est nécessaire pour améliorer la capacité d'impulsion et de décision et rendre le système institutionnel plus efficace ;

Considérant que la Conférence intergouvernementale a pour mandat d'examiner les questions institutionnelles laissées sans solution à Amsterdam (taille et composition de la Commission européenne ; pondération des voix au Conseil ; extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée), ainsi que les questions connexes aux trois principales (extension éventuelle de la procédure de codécision, organisation de la Cour de justice, abaissement du seuil de la majorité qualifiée) ;

Considérant que la présidence portugaise pourra proposer au Conseil européen d'inscrire de nouveaux points à l'ordre du jour de la CIG.

1. Rappelle la raison d'être de l'Union européenne : faire à plusieurs ce qu'un Etat membre ne peut faire seul, et souligne en conséquence la nécessité d'avancer de pair dans l'efficacité, la transparence et la démocratie de la décision ;

2. Souhaite que la présidence française engage tous les efforts nécessaires pour que la CIG aboutisse d'ici décembre 2000 à un accord sur la réforme indispensable des institutions ;

Sur la taille et la composition de la Commission européenne

3. Demande que, dans l'hypothèse où chaque Etat membre conserverait le droit de désigner au moins un commissaire, la France ne renonce à son deuxième commissaire qu'en échange d'une repondération des voix plus représentative des réalités démographiques des Etats ;

4. Estime que, dans l'hypothèse précédente, il conviendrait d'instaurer une hiérarchie entre commissaires et de formaliser l'engagement pris par les membres de la Commission de démissionner si le Président en faisait la demande ;

Sur la pondération des voix au Conseil

5. Apporte son soutien à la réforme du fonctionnement du Conseil engagée par le Conseil européen d'Helsinki et insiste sur la nécessité de renforcer le rôle du Conseil « Affaires générales » dans la coordination des travaux communautaires ;

6. Juge indispensable de réviser le système actuel de pondération des voix dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'importance démographique des Etats membres afin de garantir ainsi la légitimité démocratique des décisions prises par le Conseil ;

7. Considère qu'une première solution serait d'introduire une nouvelle pondération (augmentation générale du nombre de voix mais plus forte pour les Etats les plus peuplés) et d'abaisser le seuil de la majorité qualifiée ;

8. Juge cependant que doit être sérieusement envisagée l'instauration, à la place de la procédure actuelle de majorité qualifiée, d'un système de double majorité selon lequel une décision est prise si elle rassemble une majorité d'Etats représentant une majorité de la population de l'Union ; estime qu'un tel système aurait le mérite d'être plus lisible pour les citoyens, de pouvoir être adapté aux élargissements successifs sans qu'il soit besoin de revoir les pondérations et de refléter la double nature de l'Union, qui est à la fois une Union des peuples et des Etats ;

Sur l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil

9. Juge indispensable d'étendre le champ de la majorité qualifiée afin de faciliter la prise de décision et de conjurer ainsi les risques d'immobilisme dans une Union élargie ;

10. Estime qu'un certain nombre de dispositions, notamment celles qui impliquent une ratification par les Etats membres, doivent demeurer à l'unanimité ;

11. Considère aussi que les décisions affectant le choix d'un Etat membre entre les différentes sources d'énergie doivent continuer à être prises à l'unanimité ;

12. Estime que les mesures liées à la coopération policière et judiciaire en matière pénale doivent faire l'objet de décisions acceptant « l'abstention constructive », comme c'est déjà le cas pour la PESC ;

13. Estime qu'en matière sociale, l'objectif doit être non d'harmoniser les systèmes existants de protection sociale, mais de pouvoir décider à la majorité qualifiée de normes sociales minimales à respecter ;

14. Estime qu'en matière fiscale, l'objectif doit être, non d'uniformiser les réglementations nationales, mais de mettre en place un ensemble de règles communes susceptibles de limiter les effets d'une compétition fiscale déloyale entre Etats ; suggère, à ce titre, que la fixation de taux minima, pour la TVA, la fiscalité de l'épargne et l'impôt sur les sociétés puisse être décidée à la majorité qualifiée ;

Sur les coopérations renforcées

15. Estime essentiel que l'ordre du jour de la CIG soit élargi aux coopérations renforcées pour permettre à un nombre limité de pays d'aller plus loin et plus vite dans le cadre de l'Union ;

16. Estime également que le droit de veto dont dispose aujourd'hui tout Etat membre sur le lancement d'une coopération renforcée doit être supprimé et la clause des coopérations renforcées étendue à la politique extérieure et de sécurité commune ;

17. Suggère également qu'une coopération renforcée puisse être lancée si elle réunit une majorité d'Etats membres (situation actuelle) ou un nombre d'Etats réunissant une majorité de la population totale de l'Union (condition alternative nouvelle) ;

Sur le renforcement du contrôle démocratique

18. Souhaite que la CIG envisage un renforcement de l'article 7 du traité sur l'Union européenne qui prévoit la possibilité pour le Conseil de suspendre les droits de vote d'un Etat membre en cas de violation grave et persistante des principes fondamentaux ; suggère, à ce titre, l'introduction d'une clause prévoyant la possibilité pour l'Union d'exclure un Etat membre sur la base de critères précis ;

19. Juge intéressante l'idée consistant à distinguer un traité de base comprenant les objectifs de l'Union, les principes et orientations générales, la citoyenneté européenne et le cadre institutionnel - qui ne pourrait être modifié qu'à l'unanimité des Etats membres et après ratification par chacun d'entre eux - et un texte comprenant les dispositions relatives aux politiques communes qui pourrait être révisé sur décision du Conseil prise à une majorité qualifiée et après avis du Parlement européen ; estime qu'une telle proposition permettrait de conférer un caractère souple et évolutif aux traités et de rendre les engagements souscrits par les Etats plus lisibles pour les citoyens ;

20. Estime que la procédure de codécision des textes législatifs entre le Conseil et le Parlement européen devrait être étendue aux nouvelles questions relevant de la majorité qualifiée, tandis que

l'implication des parlements nationaux dans le contrôle des affaires communautaires serait renforcée ;

21. Considère enfin qu'une meilleure implication des citoyens européens dans la vie de l'Union implique que soit introduite la possibilité d'une alternance politique fondée sur une alternative de projets dans le cadre de l'application des Traités ;

Conclusion

22. Attend de la Présidence française une évaluation régulière des travaux de la CIG ; considère que si les avancées de celle-ci apparaissaient insuffisantes au regard des objectifs poursuivis, la recherche d'un accord à tout prix hypothéquerait gravement l'avenir de l'Union européenne.

