



LE TRAITÉ DE NICE ET LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

Le traité de Nice n'a préparé l'Union européenne que partiellement aux importants élargissements de 2004 et de 2007 vers l'est et le sud. À la suite des questions posées dans la déclaration de Laeken, la convention sur l'avenir de l'Europe s'est donc efforcée d'élaborer une nouvelle base juridique pour l'Union sous la forme du traité établissant une Constitution pour l'Europe. En raison des résultats négatifs des référendums organisés dans deux États membres, ce traité n'a pas été ratifié.

LE TRAITÉ DE NICE

Signé le 26 février 2001, il est entré en vigueur le 1^{er} février 2003.

A. Les objectifs

Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki de 1999, l'Union devait être en mesure d'accueillir les pays prêts à l'adhésion en tant que nouveaux États membres à partir de la fin de 2002. Dès lors que seuls deux des pays candidats avaient une population plus nombreuse que la moyenne des États membres de l'époque, le poids politique des pays moins peuplés allait augmenter considérablement. [Le traité de Nice](#) visait donc à rendre les institutions européennes plus efficaces et légitimes et à préparer l'Union à son prochain grand élargissement.

B. Le contexte

Certains problèmes institutionnels avaient été traités par les conférences intergouvernementales (CIG) de Maastricht et d'Amsterdam, mais n'avaient pu être résolus (les «reliquats» d'Amsterdam): la taille et la composition de la Commission, la pondération des voix au sein du Conseil et l'extension du vote à la majorité qualifiée. Sur la base d'un rapport de la présidence finlandaise, le Conseil européen d'Helsinki a décidé, à la fin de l'année 1999, qu'une CIG devrait être convoquée afin de résoudre les reliquats d'Amsterdam et de préparer les autres modifications requises par le futur élargissement.

C. Le contenu

La CIG a débuté ses travaux le 14 février 2000 et les a clôturés à Nice le 10 décembre de la même année. Elle a abouti à un accord sur les questions institutionnelles précitées et sur une série d'autres points, à savoir une nouvelle répartition des sièges au Parlement européen, l'introduction de davantage de souplesse dans les coopérations



renforcées, le contrôle des droits fondamentaux et des valeurs au sein de l'Union et le renforcement du système judiciaire de l'Union.

1. La pondération des voix au Conseil

Après l'examen du système de vote au Conseil, de la composition de la Commission et, dans une certaine mesure, de la répartition des sièges au Parlement, la CIG a estimé que le principal impératif était de modifier le poids relatif des États membres, sujet qu'aucune CIG n'avait abordé depuis le traité de Rome.

Deux méthodes pour définir la majorité qualifiée étaient envisagées: une nouvelle pondération de voix modifiant le régime en place ou bien l'application d'une double majorité (de voix et de population), solution proposée par la Commission et soutenue par le Parlement. La CIG a choisi la première solution. Bien que le nombre des voix ait augmenté pour tous les États membres, la part des États membres les plus peuplés a diminué: de 55 % des voix, elle a été abaissée à 45 % lors de l'adhésion des dix nouveaux États membres, puis à 44,5 % le 1^{er} janvier 2007. C'est pourquoi le «filet de sécurité» démographique a été introduit: un État membre peut demander qu'il soit vérifié que la majorité qualifiée représente bien au moins 62 % de la population totale de l'Union. Si ce pourcentage n'est pas atteint, la mesure n'est pas adoptée.

2. La Commission européenne

a. Composition:

Depuis 2005, les États membres n'ont droit qu'à un seul commissaire chacun. Le Conseil est habilité, à l'unanimité, à fixer le nombre des commissaires ainsi que les modalités régissant un système de rotation, l'objectif étant que chaque Commission reflète le poids démographique et la taille géographique des États membres.

b. Organisation interne

Le traité de Nice a octroyé au président de la Commission le pouvoir d'attribuer les portefeuilles des commissaires et de les redistribuer au cours de son mandat, ainsi que de choisir les Vice-présidents et d'en fixer le nombre.

3. Le Parlement européen

a. Composition:

Le traité d'Amsterdam avait fixé à 700 députés l'effectif maximal du Parlement européen. À Nice, il a paru nécessaire au Conseil européen, dans la perspective de l'élargissement, de revoir le nombre de députés par État membre. La nouvelle composition du Parlement a également été considérée comme un contrepoids pour contrebalancer la modification de la pondération des voix au Conseil. C'est ainsi que le nombre maximal de députés européens a été fixé à 732.

b. Pouvoirs

Le Parlement européen a été habilité, de la même manière que le Conseil, la Commission et les États membres, à former des recours juridictionnels pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, contre les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne.



À la suite d'une proposition de la Commission, l'article 191 a été transformé en une base juridique opérationnelle qui doit permettre l'adoption, par la procédure de codécision, d'un statut des partis politiques européens et de règles relatives à leur financement.

Les pouvoirs législatifs du Parlement ont été élargis par une légère extension du champ d'application de la procédure de codécision et par la remise d'un avis conforme avant l'établissement d'une coopération renforcée dans un domaine couvert par la codécision. Le Parlement est également invité à donner son avis lorsque le Conseil se prononce sur le danger d'une violation sérieuse des droits fondamentaux dans un État membre.

4. La réforme du système juridictionnel

a. La Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne a été autorisée à siéger sous diverses formes: en chambres (composées de trois ou de cinq juges), en «grande chambre» (onze juges) ou en assemblée plénière. Le nombre de ses avocats généraux peut être augmenté par décision du Conseil prise à l'unanimité. La Cour de justice conserve la compétence pour étudier des questions faisant l'objet d'un renvoi préjudiciel, mais son statut prévoit la possibilité de déléguer au Tribunal de première instance des affaires autres que celles énumérées à l'article 225 du traité CE.

b. Tribunal

Les compétences du Tribunal (appelé Tribunal de première instance avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009) ont été élargies à certaines catégories de recours préjudiciels. Des chambres juridictionnelles peuvent être créées par décision du Conseil statuant à l'unanimité. Toutes ces dispositions de fonctionnement, notamment les compétences du Tribunal, ont par la suite été inscrites dans le traité.

5. Les procédures législatives

Bien qu'un nombre considérable de nouvelles politiques et dispositions (vingt-sept) ait été soumis au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, la codécision a seulement été étendue à quelques domaines mineurs (régis par les anciens articles 13, 62, 63, 65, 157, 159 et 191 du traité CE), tandis que les matières relevant de l'ancien article 161 ont nécessité l'avis conforme du Parlement.

6. Les coopérations renforcées

Comme le traité d'Amsterdam, le traité de Nice contient des dispositions générales applicables à toutes les coopérations renforcées et des dispositions propres au pilier concerné. Alors que le traité d'Amsterdam réservait les coopérations renforcées aux premier et troisième piliers, celui de Nice prévoyait leur possibilité dans les trois piliers.

Le traité de Nice a apporté d'autres modifications: le renvoi au Conseil européen n'était plus possible et le concept du «délai raisonnable» a été clarifié. Enfin, toutes les matières pour lesquelles la coopération renforcée portait sur un dossier couvert par la codécision ont été soumises à l'avis du Parlement.



7. La protection des droits fondamentaux

Un paragraphe a été ajouté à l'article 7 du traité UE afin d'y englober les situations présentant un «risque clair» de violation des droits fondamentaux. Le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres et après approbation du Parlement, a été habilité à constater l'existence d'un tel risque et à adresser des recommandations appropriées à l'État membre en cause. Une charte des droits fondamentaux non contraignante a été proclamée.

D. Le rôle du Parlement européen

Comme lors des conférences intergouvernementales précédentes, le Parlement européen a participé activement à la préparation de la CIG de l'an 2000. Il s'est exprimé sur son ordre du jour, son déroulement et ses objectifs^[1]. Il a également donné son avis sur le contenu et la portée juridique de la charte des droits fondamentaux. Le Parlement a surtout insisté pour que la prochaine CIG suive un processus transparent, ouvert à la participation de ses députés, des parlements nationaux et de la Commission, ainsi qu'aux contributions des citoyens, et pour qu'elle débouche sur l'élaboration d'un document à caractère constitutionnel.

LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

A. Base et objectifs

Comme le prévoyait la déclaration n° 23 annexée au traité de Nice, le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 a décidé de créer une convention rassemblant les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union européenne. La mission de cette convention était de préparer la prochaine CIG dans la plus grande transparence et de trouver une réponse aux quatre grands défis qui engageaient l'avenir de l'Union: une meilleure répartition des compétences, la simplification des instruments de l'Union, le renforcement de la démocratie, de la transparence et de l'efficacité, et la rédaction d'une Constitution pour les citoyens européens.

B. Organisme compétent

La convention était constituée d'un président (Valéry Giscard d'Estaing), de deux Vice-présidents (Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene), de quinze représentants des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, de trente députés des parlements nationaux (deux par État membre), de seize députés au Parlement européen et de deux représentants de la Commission. Les pays candidats à l'adhésion ont eux aussi participé aux débats sur un pied d'égalité, mais ils ne pouvaient pas empêcher le consensus susceptible d'exister parmi les États membres. La convention comptait donc un total de 105 membres.

Outre le président et les Vice-présidents, le Præsidium comprenait neuf membres issus de la convention ainsi qu'un invité désigné par les États candidats à l'adhésion. Le

[1]Résolution du Parlement européen sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne, 31.5.2001 (JO C 47 E du 21.2.2002, p. 108).

Résolution du Parlement européen sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale, 18.11.1999 (JO C 189 du 7.7.2000, p. 222).



Præsidium a joué un rôle d'impulsion vis-à-vis de la convention et lui a fourni une base de travail.

C. Les résultats

Les travaux de la convention^[2] prévoyaient une phase «d'écoute», durant laquelle il s'agissait de recueillir les attentes et les besoins des États membres et des citoyens européens, une phase de réflexion consacrée à l'examen des idées émises et une phase d'élaboration de recommandations synthétisant les débats. À la fin de 2002, les onze groupes de travail ont présenté leurs conclusions à la convention. Durant le premier semestre de 2003, la convention a rédigé et débattu un texte qui est devenu le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe^[3].

Les parties I (principes et institutions, 59 articles) et II (charte des droits fondamentaux, 54 articles) de ce traité ont été soumises au Conseil européen de Thessalonique le 20 juin 2003. Les parties III (politiques, 338 articles) et IV (dispositions finales, 10 articles) ont été présentées à la présidence italienne le 18 juillet 2003. Le Conseil européen a adopté ce texte le 18 juin 2004. Bien qu'il ait été considérablement amendé, il conservait la structure de base du projet de la convention. Approuvé par le Parlement européen^[4], le traité a ensuite été rejeté par la France (le 29 mai 2005) et les Pays-Bas (le 1^{er} juin 2005) lors de leurs référendums nationaux. En raison du rejet du texte dans le cadre des deux référendums organisés en France et aux Pays-Bas, la procédure de ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe n'a pu être menée à bien.

D. Le rôle du Parlement européen

La plupart des observateurs ont estimé que l'impact des députés européens pendant les travaux de la convention avait été décisif. Plusieurs facteurs, tels que leur expérience des négociations dans un environnement international et le fait que la convention se réunissait dans les locaux du Parlement, ont permis aux députés d'influer fortement sur les débats et sur les résultats de la convention. Ils ont contribué activement à la formation de familles politiques, composées de députés au Parlement européen et de députés nationaux. Le Parlement a donc rempli un grand nombre de ses objectifs initiaux, dont la plupart sont désormais inscrits dans le traité de Lisbonne.

Ina Sokolska
11/2019

[2]<https://www.europarl.europa.eu/comparl/conv/default.htm>

[3]Traité établissant une Constitution pour l'Europe ([JO C 310 du 16.12.2004, p. 1](#)).

[4]Résolution du Parlement européen sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe ([JO C 310 du 16.12.2004, p. 88](#)).

