

# PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

---

*Document de séance*

FINAL  
**A5-0168/2001**

4 mai 2001

## **RAPPORT**

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne  
(2001/2022(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteurs: Iñigo Méndez de Vigo et António José Seguro



## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PAGE RÉGLEMENTAIRE .....	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION .....	6
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	13
AVIS MINORITAIRE .....	40
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DES DROITS DE L'HOMME, DE LA SÉCURITÉ COMMUNE ET DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE .....	41
AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS.....	48
AVIS DE LA COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES.....	56
AVIS DE LA COMMISSION DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE EXTÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'ÉNERGIE .....	62
AVIS DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES.....	73
AVIS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL.....	77
AVIS DE LA COMMISSION DE LA PÊCHE .....	83
AVIS DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION, DES MÉDIAS ET DES SPORTS .....	88
AVIS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA FEMME ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES .....	93
AVIS DE LA COMMISSION DES PÉTITIONS.....	96

## PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la séance du 15 mars 2001, la Présidente du Parlement a annoncé que la commission des affaires constitutionnelles avait été autorisée à élaborer un rapport d'initiative, conformément à l'article 163 du règlement, sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne et que toutes les commissions intéressées avaient été saisies pour avis.

Au cours de sa réunion du 24 janvier 2001, la commission des affaires constitutionnelles a nommé Iñigo Méndez de Vigo et António José Seguro rapporteurs.

Au cours de ses réunions des 5 et 21 mars, 2, 9 et 25 avril et 3 mai 2001, la commission a examiné le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution par 22 voix contre 4 et 2 abstentions.

Lors du vote, présidé par Giorgio Napolitano,

- ont voté pour: Iñigo Méndez de Vigo et António José Seguro (rapporteurs), Teresa Almeida Garrett, Christopher J.P. Beazley (vice-président), Margrietus J. van den Berg (suppléant Enrique Barón Crespo), Guido Bodrato (suppléant Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (suppléant Lennart Sacrédeus), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Jo Leinen, Cecilia Malmström, Gérard Onesta (suppléant Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (suppléant Giorgio Napolitano), Alonso José Puerta (suppléant Armando Cossutta), Ursula Schleicher (vice-présidente), The Earl of Stockton et Dimitrios Tsatsos;

- ont voté contre: Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Hans-Peter Martin et José Ribeiro e Castro (suppléant Mariotto Segni);

- se sont abstenues: Hanja Maij-Weggen et Marielle de Sarnez (suppléant François Bayrou).

L'avis minoritaire et les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission des budgets, de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie, de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de l'agriculture et du développement rural, de la commission de la pêche, de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports, de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances ainsi que de la commission des pétitions sont joints au présent rapport; la commission économique et monétaire, la commission juridique et du marché intérieur ainsi que la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme ont décidé respectivement le 3 avril, le 20 mars et le 25 avril 2001 qu'elles n'émettraient pas d'avis.

Le rapport a été déposé le 4 mai 2001.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Résolution du Parlement européen sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne (2001/2022(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu le traité qui a été signé à Nice le 26 février 2001,
  - vu ses résolutions du 19 novembre 1997, sur le traité d'Amsterdam<sup>1</sup>, du 18 novembre 1999, sur la préparation de la prochaine CIG<sup>2</sup>, du 3 février 2000, sur la convocation de la Conférence intergouvernementale<sup>3</sup>, du 13 avril 2000, sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale<sup>4</sup>, et du 25 octobre 2000, sur la constitutionnalisation des traités<sup>5</sup> et sur la coopération renforcée<sup>6</sup>,
  - vu les conclusions des Conseils européens de Tampere, d'Helsinki, de Feira et de Nice,
  - vu l'article 163 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission des budgets, de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie, de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de l'agriculture et du développement rural, de la commission de la pêche, de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports, de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances ainsi que de la commission des pétitions (A5-0168/2001),
- A. considérant que la Conférence intergouvernementale qui a été clôturée à Nice le 11 décembre 2000 avait reçu pour mandat de procéder aux réformes nécessaires des traités et de régler de manière satisfaisante les questions qui avaient été laissées en suspens à Amsterdam afin de préparer l'Union à l'élargissement,
- B. considérant qu'il a demandé à plusieurs reprises une réforme globale et en profondeur des traités qui permette de répondre aux deux exigences que sont la démocratisation des institutions et l'amélioration de leur efficacité dans la perspective de l'élargissement,
- C. considérant que pour mener à bien l'élargissement, qui accroîtra l'hétérogénéité des intérêts nationaux, il faut des institutions et des mécanismes de prise de décision efficaces afin d'éviter que l'intégration européenne ne soit paralysée,

---

<sup>1</sup> JO C 371 du 8.12.1997, pp. 99-104.

<sup>2</sup> JO C 189 du 7.7.2000, p. 222.

<sup>3</sup> JO C 309 du 27.10.2001, p. 85.

<sup>4</sup> JO C 40 du 7.2.2001, p. 409.

<sup>5</sup> Textes adoptés, point 7.

<sup>6</sup> Textes adoptés, point 8.

- D. considérant la responsabilité qui lui incombe de donner son avis conforme sur les traités d'adhésion,
- E. considérant qu'une fois l'Union monétaire réalisée, l'Union politique sera indispensable pour lui faire pendant,
- F. considérant que le traité de Nice n'a pas clôturé le processus de l'Union politique engagé avec le traité de Maastricht,
- G. considérant la déclaration 23 sur l'avenir de l'Union, qui est annexée au traité et qui prévoit une nouvelle réforme en 2004; considérant que cette déclaration ouvre la voie à une nouvelle méthode de réforme des traités,
- H. considérant les discours fondateurs sur l'Europe qui ont précédé la Conférence intergouvernementale et qui ont amorcé la réflexion sur l'avenir de l'Union,
- I. considérant l'audition des parlements nationaux des États membres et des pays candidats qui a eu lieu à Bruxelles, le 20 mars 2001,
1. constate que le traité de Nice lève le dernier obstacle formel à l'élargissement et réaffirme l'importance stratégique de l'élargissement de l'Union européenne sur la voie de l'unification de l'Europe en tant que facteur de paix et de progrès; est conscient des améliorations que le traité de Nice apporte sur quelques points, mais estime qu'une Union de 27 États membres ou davantage exige des réformes plus profondes de façon à garantir la démocratie, l'efficacité, la transparence, la clarté et la gouvernance;
  2. regrette vivement que le traité de Nice n'ait apporté qu'une réponse timide et, dans certains cas, insuffisante aux questions inscrites à l'ordre du jour, déjà réduit, de la Conférence intergouvernementale; espère que ces déficits et ces lacunes en ce qui concerne la capacité d'action de l'Union européenne et sa nature démocratique pourront être comblés lors du processus de l'après-Nice;
  3. indique, parmi les aspects les plus négatifs de la Conférence intergouvernementale, le fait que la procédure de décision à l'intérieur de l'Union est rendue plus confuse et plus opaque, le non-respect du principe de l'extension de la codécision à tous les domaines où la législation est adoptée à la majorité qualifiée ainsi que la non-intégration de la Charte des droits fondamentaux dans les traités;
  4. estime que la préparation du traité de Nice et les négociations menées en la matière ont mis en évidence, comme cela avait déjà été le cas avec le traité d'Amsterdam, les limites de la méthode purement intergouvernementale pour la révision des traités, ainsi que les gouvernements ont fini par le reconnaître implicitement lors de l'adoption de la Déclaration 23 (annexée à l'Acte final du traité);
  5. exige que la convocation d'une nouvelle CIG soit fondée sur un processus radicalement différent, transparent et ouvert à la participation du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Commission, auquel les citoyens des États membres et des États candidats puissent également participer, comme le prévoit la Déclaration 23, et qu'elle ouvre un cycle constituant;

6. reconnaît que le traité de Nice marque la fin d'un cycle qui avait été entamé à Maastricht et qui s'était poursuivi à Amsterdam et exige le déclenchement d'un processus constitutionnel qui soit couronné par l'adoption d'une Constitution de l'Union européenne;

### **Droits fondamentaux**

7. prend acte de la proclamation solennelle, à Nice, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, élaborée par la Convention composée des représentants des gouvernements, des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission; réaffirme<sup>1</sup> l'engagement qu'il a pris de veiller au respect des droits et des libertés reconnus par cette charte, constate avec satisfaction que la Commission et la Cour de justice des Communautés européennes se sont déjà prononcées en ce sens et demande que les autres institutions et organes de l'Union prennent le même engagement;
8. demande une nouvelle fois que la Charte soit intégrée dans les traités et acquière ainsi force obligatoire afin que les droits de toute personne soient pleinement garantis et demande aux institutions de l'Union de mettre d'ores et déjà en application, dans le cadre de leur activité, les droits et libertés reconnus par la Charte;
9. se félicite que l'article 7 du TUE prévoie désormais un instrument de prévention et d'alerte, qui confirme l'attachement de l'Union européenne aux valeurs de la démocratie, de la liberté, des droits de l'homme et de l'État de droit; se félicite également que, outre le droit d'initiative qui lui est reconnu, son avis conforme soit nécessaire;

### **La réforme institutionnelle**

10. constate que le nouveau système de vote à la majorité qualifiée au Conseil est le résultat d'un accord de partage du pouvoir entre les Quinze, qui ouvre formellement la porte à l'élargissement mais qui, en ce qui concerne l'efficacité et la transparence du processus de prise de décision, n'apporte aucune amélioration au système actuel et suscite de vives préoccupations quant à son fonctionnement dans une Union de 27 États membres;
11. déplore qu'aucune mesure n'ait été prise pour rendre les travaux du Conseil plus transparents, notamment lorsque celui-ci agit en tant que législateur;
12. estime que l'accord obtenu sur la composition de la Commission est acceptable dans la mesure où il permettra de l'adapter aux nécessités du processus d'élargissement;
13. se félicite de l'introduction du vote à la majorité qualifiée pour la désignation et la nomination des membres de la Commission ainsi que du renforcement des pouvoirs de son Président, ce qui confirme le caractère supranational et indépendant de cette institution;
14. déplore que la composition du Parlement européen ne soit pas régie par des principes clairs; s'étonne de la décision qui a été prise de dépasser le plafond de 700 membres qui avait été fixé à Amsterdam; met en garde contre les risques que pourrait comporter une augmentation excessive de ses membres au cours de la période de transition et demande

---

<sup>1</sup> Résolution du 14 novembre 2000 sur la Charte des droits fondamentaux (textes adoptés, point 3).



au Conseil de prendre en considération ces risques lors de la fixation du calendrier des adhésions;

15. exige que, lors de la négociation des traités d'adhésion respectifs, le nombre de représentants au Parlement européen qui est prévu pour la Hongrie et la République tchèque soit rectifié de manière à être aligné sur le nombre de sièges (22) alloués à la Belgique et au Portugal (qui ont plus ou moins la même population) et que l'on saisisse déjà cette occasion pour rendre les procédures de décision plus transparentes, plus efficaces et plus démocratiques;
16. déplore que la structure en piliers du traité soit maintenue et que, surtout dans le domaine de la PESC, des doubles structures inutiles soient mises en place; demande que les missions du commissaire compétent en matière de relations extérieures et du Haut Représentant pour la PESC soient concentrées dans les mains d'un vice-président de la Commission ayant des obligations particulières à l'égard du Conseil;
17. prend acte du système transitoire prévu par la Déclaration 20 relative à l'élargissement (annexée à l'Acte final du traité) pour l'adaptation progressive des institutions pendant la période des adhésions et attire l'attention sur le fait qu'il suivra attentivement ces adaptations et qu'il en tiendra compte lorsqu'il émettra son avis, contraignant, sur les traités d'adhésion;
18. se félicite de la reconnaissance, à l'article 230 du TCE, de son droit de recours en matière de contrôle de la légalité des actes des autres institutions;
19. prend acte avec satisfaction des réformes substantielles introduites dans la structure, le fonctionnement et les compétences de la Cour de justice et du Tribunal de première instance pour faciliter l'administration de la justice dans l'Union, préserver l'unité du droit communautaire et renforcer, ainsi, le rôle juridictionnel de l'Union;
20. déplore que les membres de la Cour et du Tribunal continueront à être nommés d'un commun accord par les États membres, ce qui constitue désormais la seule exception à la procédure de nomination à la majorité qualifiée du Conseil, que le traité de Nice a transformée en règle générale;
21. estime que les dispositions relatives à la Cour des comptes faciliteront l'exercice de ses fonctions et demande à son Président d'établir rapidement le comité de contact avec les présidents des institutions nationales de contrôle (conformément à la Déclaration 18 annexée à l'Acte final du traité) afin d'améliorer la collaboration entre celles-ci;
22. réaffirme sa position en faveur de la création d'un ministère public européen et d'un procureur européen chargés de lutter contre la fraude portant préjudice aux intérêts financiers de l'Union;
23. se félicite des dispositions relatives au Comité économique et social, qui le rendent plus représentatif des différents secteurs de la société, et au Comité des régions, la légitimité démocratique de ses membres étant renforcée;

24. se félicite de l'insertion dans le traité d'une base juridique qui permette d'adopter, selon la procédure de codécision, le statut des partis politiques européens et les règles régissant leur financement;
25. est conscient des progrès accomplis avec le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée pour l'adoption du statut des députés mais déplore que cette règle n'ait pas été étendue aux questions d'ordre fiscal;

### **Processus de prise de décision**

26. prend acte du passage à la majorité qualifiée pour 35 bases juridiques; déplore que la règle de l'unanimité soit maintenue pour des questions fondamentales, ce qui donne lieu à des blocages préjudiciables au renforcement politique et social de l'Union;
27. signale, à cet égard, la nécessité impérieuse d'être associé plus étroitement – en tant qu'élément de participation et de contrôle démocratiques – à la politique commerciale et des relations économiques extérieures commune, tant au stade de la définition des orientations qu'aux stades de la négociation et de la conclusion; estime que, depuis que les compétences des parlements nationaux en matière de politique commerciale communautaire ont cessé d'exister, sa propre participation est indispensable;
28. réaffirme que l'extension du vote à la majorité qualifiée, allant de pair avec la codécision, est essentielle à un véritable équilibre interinstitutionnel et au succès de l'élargissement et estime dès lors que les modifications apportées par le traité de Nice sont nettement insuffisantes; déclare une nouvelle fois que le vote à la majorité qualifiée doit, en ce qui concerne la législation, aller de pair avec la codécision du Parlement européen en tant que garantie démocratique indispensable du processus législatif;
29. déplore que la Conférence intergouvernementale n'ait pas étendu la procédure de codécision aux bases juridiques prévoyant déjà avant Nice et depuis Nice que la législation soit adoptée à la majorité qualifiée; considère que le nouveau traité ne reconnaît pas suffisamment la procédure de codécision, prévue à l'article 251 du TCE, comme règle générale pour la prise de décisions dans l'Union;
30. exprime sa préoccupation devant la complexité que le traité de Nice introduit dans de nombreuses bases juridiques, auxquelles il étend le vote à la majorité qualifiée, et demande que le Conseil use davantage, avant les adhésions, de la possibilité qui est offerte par certains articles modifiés de passer à la majorité qualifiée et à la codécision, en particulier dans le cadre du titre IV du TCE;

### **Coopérations renforcées**

31. accueille favorablement les modifications introduites à sa demande et à celle de la Commission pour les coopérations renforcées, s'agissant plus particulièrement de la suppression du droit de veto pour des motifs d'intérêt national, et se félicite du fait qu'elles sont conçues comme un instrument à utiliser en dernier ressort pour faire progresser l'intégration européenne et la communautarisation des domaines ainsi couverts;

32. estime que le rôle qui lui est réservé pour l'autorisation des coopérations renforcées est insuffisant et antidémocratique, en particulier dans les domaines vitaux relevant du premier pilier où l'unanimité est maintenue au Conseil;
33. déplore que la méthode intergouvernementale caractéristique du deuxième pilier soit également appliquée aux coopérations renforcées en matière de politique étrangère et de sécurité et que, dès lors, un État puisse opposer son veto, que son rôle soit réduit à un simple droit à être informé et que la Commission se borne à émettre un avis;
34. déplore que les stratégies communes et la politique de défense soient exclues du champ d'application des coopérations renforcées;

### **La Déclaration sur l'avenir de l'Europe**

35. accueille favorablement la Déclaration 23, relative à l'avenir de l'Europe, qui introduit des innovations dans la procédure de réforme des traités, réforme fondée sur une préparation efficace et ouverte à une large participation et précédée d'un débat public vaste et approfondi;
36. considère que ce débat doit avoir lieu au niveau européen comme au niveau national; estime qu'il appartient aux gouvernements et aux parlements nationaux d'organiser ce débat et d'en faire le bilan, notamment à l'échelon national; recommande la création, tant dans les États membres que dans les pays candidats, d'un comité composé de représentants du gouvernement et du parlement ainsi que de députés européens, qui serait chargé d'orienter et d'encourager le débat public;
37. est d'avis que ce débat doit être ouvert à la société et être accompagné d'une campagne d'information appropriée afin d'expliquer les enjeux aux Européens et de les inciter à participer activement à ce débat; souhaite que ce débat se traduise par des résultats concrets, que toutes les contributions soient prises en considération dans la préparation de la réforme des traités et que le débat soit prolongé jusqu'à la clôture de la CIG, ce qui implique de prévoir les crédits budgétaires nécessaires dans le cadre des exercices 2002 et 2003;
38. estime que le résultat final de la prochaine réforme des traités dépendra essentiellement de sa préparation; pour cette raison, préconise la création d'une Convention (dont les travaux devront commencer au début de 2002) constituée par des membres des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission et des gouvernements et chargée de présenter à la CIG une proposition constitutionnelle fondée sur les résultats du large débat public, laquelle devra servir de base aux travaux de la CIG;
39. est d'avis que les pays en voie d'adhésion doivent participer à la Convention en tant qu'observateurs jusqu'à la signature des traités d'adhésion et comme membres de plein droit par la suite;
40. prend acte du fait que les quatre thèmes définis dans la Déclaration 23 ne sont pas exclusifs et affirme qu'un débat sur l'avenir de l'Europe ne peut pas être limité, c'est pourquoi il présentera des propositions concrètes en vue du Conseil européen de Laeken; prendra dûment en considération les sujets déjà indiqués par ses commissions spécialisées

dans leurs avis en vue de la présente résolution et annexés au rapport de la commission des affaires constitutionnelles (A5-0168/2001);

41. se déclare favorable à la convocation de la CIG pour le deuxième semestre de 2003, de telle sorte que le nouveau traité puisse être adopté en décembre de la même année et que, en 2004, les élections européennes puissent donner une impulsion démocratique à l'intégration européenne et qu'il puisse avec la Commission participer à ce processus dans les meilleures conditions possibles;
42. estime qu'à l'avenir, le fonctionnement de l'Union dépendra des résultats de la prochaine réforme, résultats dont il tiendra compte au moment de donner son avis conforme sur les traités d'adhésion;
43. demande aux parlements nationaux, lorsqu'ils se prononceront sur le traité de Nice, d'exprimer leur ferme engagement en faveur de la convocation d'une Convention;
44. déclare que la manière dont le traité de Nice sera perçu dépendra des résultats du sommet de Laeken, qui pourrait permettre de remédier à ses faiblesses; décide en outre de prendre en compte les résultats du Conseil européen de Laeken lorsqu'il sera amené à donner son avis sur l'ouverture de la prochaine CIG ;
45. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et des pays candidats.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### INTRODUCTION

Après l'enfer de la seconde guerre mondiale qui avait plongé l'Europe dans des abîmes, certains Européens, visionnaires, entreprirent de la relever en utilisant comme support des idéaux communs: la paix en tant que valeur suprême, un système démocratique de libertés comme instrument de coexistence, le progrès économique et social comme fondement matériel du système, l'Union comme objectif à long terme et comme ciment de tous les éléments.

Le caractère téléologique de la construction européenne explique que celle-ci s'apparente intimement à l'idée de processus. À la différence de la mise en place d'une constitution nationale, dont la vocation réside dans une entrée en vigueur immédiate, la construction de notre continent a été le fait d'une politique concrète, menée pas à pas, s'appuyant sur les institutions communautaires, en vue de créer des solidarités de fait. Ainsi sont schématisés les deux éléments constitutifs de ce que l'on appelle le modèle communautaire: construire l'Europe progressivement, par le biais d'institutions communes.

Cette méthode, qui est ébauchée dans la déclaration Schuman du 9 mai 1950, est expressément inscrite dans le préambule du traité instituant la CECA et constitue le point de référence du cheminement de l'Europe au cours des cinquante dernières années.

L'échec de la Communauté européenne de défense et de la Communauté politique européenne a conduit à la réflexion suivante: puisqu'il n'était pas possible d'accomplir un saut qualitatif de caractère politique, la solution était le retour à l'intégration pour les secteurs de caractère éminemment économique. Depuis les traités de Rome de 1957, la construction européenne s'en est tenue à ce modèle économique, en élargissant le nombre de ses membres, qui sont passés de 6 à 15, et en accroissant ses compétences.

La première grande révision en profondeur des traités constitutifs, l'Acte unique européen, a représenté un grand progrès pour l'intégration économique avec la mise en place du marché intérieur commun, prélude au projet de convergence économique qui se concrétisera par le lancement de l'euro en mai 1998. Cette prédominance du secteur économique a justifié que l'on qualifie la Communauté européenne "de géant économique et de nain politique".

Le changement substantiel intervenant dans la nature du processus de construction européenne s'est produit avec la chute du mur de Berlin en 1989 et la désintégration consécutive du système d'influence soviétique. Ces événements politiques, d'une importance capitale, ont donc exigé une réponse politique à leur mesure. Cette irruption de la politique dans la construction européenne s'est traduite, au début des années 90, par la convocation par le Conseil extraordinaire de Dublin, en avril 1990, de deux conférences intergouvernementales, l'une prévue de longue date et dûment préparée, en vue de mettre en place l'Union économique et monétaire et l'autre, dictée par la nécessité de répondre aux nouveaux défis – et fatalement moins achevée que la Conférence initialement prévue – en vue de définir l'Union politique.

En dépit de la crise économique qui a affecté nos économies au milieu des années 90 et des complexités du phénomène de remplacement des monnaies nationales par l'euro – initiative sans précédent dans l'histoire – l'on peut affirmer que le processus d'intégration économique se poursuit conformément aux délais fixés.

Au contraire, ce que l'on a autrefois avec quelque présomption dénommé "Union politique" a connu divers avatars. De l'avis des rapporteurs, le caractère résolument politique de la construction européenne, notamment lors de la phase du processus correspondant à la décennie 90, ne fait aucun doute. Néanmoins, toute analyse sur l'Union politique exige une certaine perspective pour garantir la sûreté du diagnostic. Par conséquent, il est nécessaire d'insérer l'analyse du dernier épisode – le traité de Nice – dans une réflexion élargie sur les progrès de l'Union politique. Et ce, parce que le traité de Nice trouve son origine dans le traité d'Amsterdam et celui-ci, à son tour, résulte d'un rendez-vous fixé dans le traité de Maastricht.

Si nous examinons quels ingrédients forment l'Union politique, force est de reconnaître qu'en matière de politique étrangère et de sécurité, les compétences de l'Union avant le traité de Maastricht étaient fort modestes. La chute du mur de Berlin et la réunification allemande, la crise dans l'ex-Yougoslavie ou la guerre du Golfe, amènent à inclure dans le TUE le deuxième pilier qui inscrit pour la première fois la PESC dans le cadre des traités. Bien que toujours inscrite dans le cadre de la coopération intergouvernementale, la politique extérieure de l'Union a bénéficié d'une consécration politique dans le traité d'Amsterdam du fait de la création d'un Haut Représentant et de l'établissement de mécanismes institutionnels qui devraient accroître son efficacité.

Toutefois, ni la création de mandats, ni la définition de mécanismes institutionnels ne peuvent remplacer la volonté politique. Là est la clé de la question. Il n'y a pas si longtemps, les dix États membres qui composaient alors la Communauté ont été incapables de s'entendre sur un texte condamnant l'Union soviétique pour avoir abattu un avion des lignes aériennes sud-coréennes. Une telle situation serait aujourd'hui impensable parce qu'il existe une cohésion suffisante entre les Quinze, mais également la volonté politique nécessaire, pour éviter pareille anomalie.

La même affirmation s'applique aux progrès accomplis dans le cadre de la sécurité et de la défense. Il n'est que de se rappeler l'échec de la Communauté européenne de défense ou le débat sur la force autonome nucléaire ou les relations avec l'OTAN pour mesurer le progrès que suppose l'inclusion des missions de Petersberg dans le traité d'Amsterdam ou la création d'une force de réaction rapide durant la présidence française de l'année 2000. Aussi, de l'avis des rapporteurs, convient-il de ne pas minorer les progrès accomplis et d'affronter avec imagination les questions liées au second pilier, dans une perspective réaliste. Nul ne peut prétendre que des États fondés de longue date renoncent à une politique étrangère qui leur est propre. Mais nous pouvons et nous devons exiger d'eux qu'ils se mettent d'accord sur les questions qu'ils entendent aborder et résoudre en commun et qu'ils emploient les moyens nécessaires pour atteindre leurs objectifs sans oublier qu'à aucun moment, l'instauration de la paix représente le premier de ces objectifs.

Autre ingrédient politique, le troisième pilier du TUE, rebaptisé "espace de liberté, de sécurité et de justice" enregistre des progrès notables. Le traité de Maastricht ayant reconnu que l'Union se donnait notamment pour objectifs: "de développer d'une coopération étroite dans le

domaine de la justice et des affaires intérieures", le traité d'Amsterdam a résolument misé sur la voie de l'intégration par le biais de la communautarisation.

Ce pari s'est rapidement traduit dans les faits: le plan d'action de Vienne, adopté en 1998, insistait sur l'intégration du système de Schengen dans le cadre juridique de l'Union, tout comme sur la promotion de la libre circulation des personnes, la mise en place d'Europol et la lutte contre le trafic d'êtres humains et la délinquance organisée.

Le Conseil européen de Tampere, qui s'est tenu en octobre 1999, a représenté un nouveau jalon sur la voie de la réglementation communautaire des questions de justice et de police, inscrites, depuis l'œuvre de Jean Bodin, au cœur de la souveraineté de l'État, à travers les propositions de politique commune relatives au droit d'asile et à l'immigration et du fait de la création d'un espace européen de justice où l'ordre européen de recherche et de capture constituera un élément capital pour lutter contre les terroristes et les délinquants.

Si le traité de Maastricht a supposé la consécration constitutionnelle de la politique au sein de l'Union européenne, le traité d'Amsterdam, qui répondait au rendez-vous fixé à la lettre N du traité TUE, a représenté un autre jalon de ce processus.

Signé le 1er octobre 1997, le traité d'Amsterdam a permis d'élargir le domaine de compétences de l'Union, de consacrer le principe des coopérations renforcées et d'envisager, pour la première fois, le droit des parlements nationaux regroupés au sein de la COSAC (Conférence d'organes spécialisés dans les affaires européennes) à apporter leur contribution aux institutions de l'Union.

Le traité d'Amsterdam a toutefois été conçu pour une tâche particulière: la réforme des institutions. Le thème n'était pas nouveau. Le triangle institutionnel – Conseil, Commission et Parlement – est demeuré inchangé depuis les traités constitutifs, même s'il faut souligner l'évolution qui s'est produite au sein du Parlement européen (d'une assemblée de deuxième rang à un parlement élu au suffrage universel; d'une assemblée consultative à un parlement doté de la codécision) et l'institutionnalisation du Conseil européen comme instance donnant non seulement l'impulsion au débat politique mais également comme instance de décision.

La réforme des institutions, différée une première fois du fait de l'élargissement à l'Autriche, à la Suède et à la Finlande, s'est transformée en une décision inéluctable lorsque l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale a été inscrit à l'ordre du jour de l'agenda européen. Les chefs d'État ou de gouvernement n'ont toutefois pas été capables de résoudre les questions institutionnelles et cette mission n'a pas été accomplie. Un accord minimal, le protocole sur "les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne", annexé au traité d'Amsterdam, fixait une révision en deux étapes: taille de la Commission européenne et pondération des voix au Conseil avant l'entrée en vigueur du premier élargissement, pour autant que celui-ci concerne un maximum de cinq États membres; la deuxième étape prévoyait qu'un an avant le sixième élargissement, une révision en profondeur des institutions devait être entreprise, sans que ce protocole ne donne aucune indication sur la signification de ce mandat.

Dans sa résolution du 19 novembre 1997<sup>1</sup> concernant le traité d'Amsterdam, élaborée sur la base du rapport Méndez de Vigo-Tsatsos, le Parlement européen a rejeté l'approche en deux étapes du protocole susmentionné, en se prononçant pour un programme plus étendu de réformes.

Les documents sur l'élargissement – Agenda 2000 – présentés par la Commission présidée par Jacques Santer ainsi que les propositions du Président Prodi, consacrées par le Conseil européen d'Helsinki et visant à mettre dans des conditions de négociation identiques tous les candidats, ont dénaturé les objectifs de ce protocole.

Parallèlement aux travaux de la Conférence intergouvernementale, une convention formée des représentants des chefs de gouvernement, des députés nationaux, européens et de la Commission, a rédigé une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, conformément au mandat fixé par les Conseils européens de Cologne et de Tampere, et l'ont transmise au Conseil européen de Biarritz en octobre 2000, qui l'a adoptée à l'unanimité. Cette Charte, qui répond à un vœu ancien du Parlement européen, énoncé au paragraphe 12 de sa résolution sur le traité d'Amsterdam, non seulement met en évidence la communauté de valeurs que constitue l'Union, mais donne une preuve évidente du renforcement de l'Union politique. La Charte a été solennellement proclamée par le Conseil de ministres, le Parlement européen et la Commission au cours du Conseil européen de Nice.

En analysant le contenu du traité de Nice, le Parlement européen est conscient qu'une intégration démocratiquement légitimée exige la participation des deux domaines où s'exerce la représentation politique des citoyens de l'Union; c'est-à-dire, tant au niveau de l'Union que des différents États membres. L'élection directe des députés européens par les citoyens de l'Union légitime le Parlement européen et lui confère le mandat de se prononcer sur les questions fondamentales liées à l'intégration européenne. Cette conception a par conséquent présidé à la préparation et à l'organisation de la Conférence intergouvernementale<sup>2</sup>.

En outre, le Parlement a été présent au cours des réunions de la Conférence intergouvernementale, par le biais des deux représentants qu'il avait délégués: MM. Brok et Tsatsos.

Sa Présidente, Mme Fontaine, a joué un rôle très actif pour défendre les thèses du Parlement européen tout au long de la Conférence intergouvernementale.

Par ailleurs, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement, présidée par Giorgio Napolitano, a suivi de façon détaillée le déroulement de la conférence.

À ce stade, sans prétendre analyser de façon détaillée la portée des amendements aux traités

---

<sup>1</sup> JO C 371 du 8.12.1997, pp 99-104.

<sup>2</sup> Résolution sur la préparation de la prochaine CIG, du 18 novembre 1999 (rapport Dimitrakopoulos/Leinen), JO C 189 du 7.7.2000,  
Résolution sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, du 3 février 2000 (rapport Dimitrakopoulos/Leinen), JO C 309 du 27.10.2000,  
Résolution sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, du 13 avril 2000 (rapport Dimitrakopoulos/Leinen), JO C 40 du 7.2.2001,  
Résolution sur la constitutionnalisation des traités, du 25 octobre 2000 (rapport Duhamel),  
Résolution sur la coopération renforcée, du 25 octobre 2000 (rapport Gil-Robles).



adoptés à Nice, nous entendons livrer la réflexion suivante. Le traité de Nice a représenté le dernier jalon actuel du processus de cristallisation de l'Union politique et constitue la suite logique des deux traités de la décennie 90.

L'épuisement du modèle intergouvernemental pour entreprendre la révision des traités est une réalité que ne peuvent nier ses plus fermes défenseurs. Dans sa résolution du 19 novembre 1997, si souvent citée, le Parlement européen était catégorique et annonçait la fin d'une étape historique au cours de laquelle l'œuvre d'unification européenne avait pu progresser pas à pas avec les moyens de la diplomatie traditionnelle (paragraphe 18) et proposait (paragraphe 19 et suivants) un modèle novateur – en réalité, une variante de la méthode communautaire – pour la révision suivante des traités. Les gouvernements n'ont tenu compte ni de nos mises en garde, ni de nos propositions, et s'en sont tenus aux procédures classiques de la méthode intergouvernementale, lors de la réunion de Nice.

Les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances et, pire encore, la CIG 2000 a donné à l'opinion publique des différents pays l'impression que les représentants gouvernementaux s'étaient enfermés durant dix longs mois dans leur tour d'ivoire, sourds aux demandes que les citoyens pouvaient formuler, et ne cherchant pas surtout à associer les Européens aux questions débattues ni aux décisions adoptées. Le Parlement européen n'a pas été le seul à effectuer cette analyse. La fin de la méthode intergouvernementale est implicitement reconnue dans la déclaration sur l'avenir de l'Union, annexée au traité de Nice; ce document montre que les gouvernements sont conscients des limites de la méthode et entendent explorer d'autres voies pour la CIG 2004.

Nous, les rapporteurs, nous avons défendu la séquence Maastricht/Amsterdam/Nice en tant que définition – imprécise et insuffisante, mais définition tout de même – de l'union politique, conformément à la méthode communautaire. La prochaine CIG, comme il apparaît dans la déclaration cadre annexée au traité de Nice, semble opter, comme nous l'examinerons plus tard, pour un changement de grande portée. En tout cas, que notre interprétation soit juste ou non, tant la révolution que suppose le remplacement des monnaies nationales par une monnaie commune que le défi d'accueillir dans un proche avenir Malte, Chypre et les pays d'Europe centrale et orientale exige un débat constitutionnel sur l'Europe avec la participation des Européens pour parvenir à une Union plus démocratique, plus efficace et plus transparente.

### **ANALYSE DU TRAITÉ DE NICE: le mandat de la Conférence intergouvernementale**

Le domaine du nouveau traité ou, ce qui revient au même, les thèmes qu'il doit aborder, ont constitué la première polémique qu'a dû affronter la Conférence intergouvernementale, avant même ses débuts.

La convocation de la CIG résultait de la préparation imparfaite à l'élargissement de l'Union qu'a représentée le traité d'Amsterdam. Nous avons déjà indiqué plus haut que, faute d'un accord à Amsterdam, les chefs d'État et de gouvernement sont convenus d'une nouvelle réunion en deux étapes, ainsi qu'il résulte du protocole sur les institutions.

Les décisions prises par les chefs d'État ou de gouvernement à Helsinki ont ouvert la voie de la négociation pour treize États et ont rendu possible l'ouverture de négociations effectives

avec pratiquement chacun de ces États, ce qui a porté à douze le nombre d'États avec lesquels on négocie sans que soit établi aucun ordre de priorité, sinon l'avancement respectif des préparatifs d'adhésion. Ces décisions ont rendu obsolètes les deux étapes prévues dans le protocole et se sont traduites par le mandat de la CIG qui, bien que de façon ambiguë, inscrivait à l'ordre du jour une révision globale en parlant "des autres modifications à 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"; l'ordre du jour prévoyait également l'"éventuelle" extension du vote à la majorité qualifiée. En même temps, le Conseil européen chargeait la présidence portugaise de proposer l'inscription d'autres points à l'ordre du jour.

Pour sa part, le Parlement européen a défendu, dans les résolutions susmentionnées des 18 novembre 1999 et 3 février 2000, le point de vue selon lequel l'ordre du jour de la CIG devait aborder la question d'une réforme institutionnelle globale. La conférence devait réformer les traités suffisamment en profondeur pour répondre à deux impératifs liés entre eux et laissés en suspens depuis Amsterdam: la démocratisation des institutions et l'amélioration de leur efficacité dans la perspective de l'élargissement. Le rapport de la Commission du 26 janvier 2000 suivait la même ligne.

La CIG a commencé ses travaux et la présidence portugaise, fidèle à l'engagement exprimé devant la Chambre, a mis sur la table un éventail de thèmes qui allaient au-delà du mandat ambigu d'Helsinki. En dépit des efforts de certains États membres, la majorité d'entre eux se sont montrés peu réceptifs à l'extension à la majorité qualifiée et ouvertement hostiles à l'élargissement de l'ordre du jour de la Conférence.

Dès le début, il est apparu à l'évidence que tout accord serait conditionné par le système de vote à la majorité qualifiée au Conseil et que toutes les autres questions seraient suspendues à l'obtention d'un accord sur ce thème et au type d'accord réalisé. Un élargissement excessif de l'ordre du jour, selon les adversaires de cette méthode, pouvait en outre mettre en péril le délai fixé pour le terme de la conférence et compromettre le succès de l'entreprise et, par conséquent, le calendrier même d'adhésion. Paradoxalement, si l'on considère ce qui s'est produit au Conseil européen de Nice, on peut affirmer que le vote au Conseil était le thème le moins bien préparé de tous ceux qui ont été abordés au cours de cette conférence qui a duré dix mois.

Ouvrir la discussion sur le système de vote au Conseil en liaison avec la composition de la Commission et, dans une moindre mesure, avec la composition du Parlement, signifiait affronter une recomposition du poids relatif et de la capacité d'influence respective des États membres, ce qu'aucune conférence intergouvernementale n'avait abordé de front depuis les traités de Rome.

Dans ces circonstances, aux difficultés inhérentes au système intergouvernemental de réforme des traités, s'est ajoutée la complexité extrême de cette mission, de sorte qu'au lieu de procéder à une réflexion concernant les mécanismes institutionnels adéquats pour garantir démocratie et efficacité dans une Europe de 27 États, le débat s'est déplacé vers une nouvelle interrogation: que faut-il changer pour que l'élargissement soit acceptable pour chacun des quinze États membres?

Le Conseil européen de Feira a maintenu l'ordre du jour de la conférence après le rapport de

la présidence portugaise qui rendait fidèlement compte de l'état des négociations au sein de la CIG. En plus des deux thèmes inéluctables prévus dans le protocole sur les institutions – vote au Conseil et taille de la Commission – auxquels la Conférence d'Helsinki avait ajouté l'extension de la majorité qualifiée, ont été incluses dans l'ordre du jour la réforme de toutes les institutions et de tous les organes de l'Union ainsi que la coopération renforcée, tout comme la redéfinition de l'article 7 sur le respect des droits fondamentaux au sein de l'Union.

## **I. La réforme institutionnelle**

### **Adoption des décisions au sein du Conseil: vote à la majorité qualifiée**

En abordant cette question, la CIG ne partait pas de zéro. À Amsterdam, on était parvenu à un accord de principe qui figure dans le protocole sur les institutions et que tous les États membres s'étaient déclarés disposés à respecter: le nouveau système devait comporter une compensation pour les États les plus grands du fait de la perte du second commissaire. Par ailleurs, la question demeurait ouverte quant à la définition concrète du système: double majorité ou pondération des voix.

Il convient de rappeler que tout système de pondération contient implicitement deux éléments: le nombre minimal d'États qu'il faut pour réunir les voix nécessaires à l'adoption d'une décision et le pourcentage de population que ces États représentent. Par ailleurs, un système de pondération est en réalité une double majorité "corrigée", étant donné que la pondération, en tenant toujours compte des données démographiques, ne correspond pas au poids relatif de la population, et attribue une importance majeure à l'élément "États".

Dans le système actuel (article 205 TCE), les 62 voix nécessaires pour prendre une décision à la majorité qualifiée (rappelons que quand une décision requiert l'unanimité, chaque État dispose d'une voix) signifie qu'au moins huit États représentant 58 % de la population européenne appuient cette mesure. Mais cela implique, inversement une minorité de blocage ou, ce qui revient au même, cela signifie que 26 voix peuvent s'opposer à l'adoption d'une décision, c'est-à-dire trois grands États (qui représenteraient de 42 à 52 % de la population) ou sept petits États (qui représenteraient à peine 12,3 % de la population).

Si le système actuel était appliqué à une Union de 27 États, pour adopter une décision, il faudrait au minimum quatorze États représentant 50 % de la population. Une décision pourrait être bloquée par quatre grands États ou treize petits États qui ne représenteraient même pas 10 % de la population européenne. La différence essentielle entre les deux situations est le facteur démographique, tant en ce qui concerne l'adoption des décisions que la minorité de blocage. Cela résulte du fait que la grande majorité des États candidats sont des États de petite dimension.

Cette situation aurait pour conséquence l'affaiblissement de la position relative des grands États. Cela entrerait en contradiction avec la compensation accordée du fait de la perte du second commissaire, prévue dans le protocole. Ce problème a entraîné la crispation des grands États au cours de la négociation du traité au point que certains analystes ont parlé de complexe de Lilliput, à savoir de la crainte des grands États d'être abattus par une horde de petits États.

Le Parlement et la Commission avaient défendu un système de double majorité "simple": une décision est adoptée si elle recueille le vote favorable d'une majorité d'États représentant la majorité de la population. Comme on l'a vu, cette proposition produit un résultat pratiquement identique au système actuellement appliqué dans une Union de 27 États; elle avait donc peu de chances d'être retenue, compte tenu du fait que la réforme prévue était précisément censée modifier une telle situation. Les différences fondamentales et les avantages de ce système liés à la pondération sont la simplicité, la transparence et la facilité de compréhension.

Le Parlement européen, en énonçant sa proposition dans la résolution du 13 avril 2000, partait d'une conception fondée sur le principe de double légitimité de l'Union. La définition de la majorité qualifiée au Conseil en tant que majorité d'États qui représentent au moins la majorité de la population de l'Union traduisait, d'une part, le caractère de l'institution qui représente les États et répondait, d'autre part, à la constatation que dans le système actuel de prise de décisions, le Conseil jouit d'une position prépondérante qui rend nécessaire une correction fondée sur la population. L'on concilie ainsi, de façon équilibrée les droits des États qui composent l'Union et les exigences démocratiques. Toutefois, cette définition était complétée par la proposition concernant le Parlement lui-même, fondée sur l'amélioration de la représentativité de la Chambre telle qu'elle correspond à ce caractère d'institution représentant les peuples de l'Union. L'extension de la codécision et en général des compétences du Parlement (qu'appelait également la résolution susmentionnée) signifierait un meilleur équilibre entre les deux branches du pouvoir législatif au sein de l'Union, ce qui permettrait de confirmer la logique d'un Conseil où prime la légitimité des États et d'un Parlement où prime la légitimité des peuples.

Au cours de ses dix mois d'existence, la CIG a à peine examiné les projections chiffrées de vote au Conseil. On pourrait même imaginer qu'il existait la volonté délibérée de remettre la solution de cette question aux chefs d'État ou de gouvernement et avec elle la question de la dimension de la Commission et de la composition du Parlement, comme cela a de fait été le cas.

Les débats ont porté sur les paramètres généraux du système. Ainsi a-t-il été évident, dès le départ, que la quasi-totalité des petits États préféreraient un système de double majorité garantissant que le soutien d'une majorité d'États serait nécessaire pour l'adoption de toute décision. Les grands États préféreraient une repondération en leur faveur même si cela impliquait qu'une décision puisse être prise par une minorité d'États. À tout moment, certes, a existé le consensus sur la nécessité que le soutien en termes démographiques soit semblable à ce qui existait actuellement (58 %, bien que, historiquement, aucune décision n'ait jamais été prise par moins de 62 % de la population européenne). À la veille du Conseil européen de Nice, le système de double majorité (majorité d'États et approximativement 60 % de la population) était la position nettement dominante.

Outre les paramètres généraux du système en termes d'États et de population et en termes de capacité d'influence de chaque État par rapport à l'ensemble, un autre facteur a joué un rôle essentiel dans la détermination du système adopté: il s'agit du poids relatif par groupe d'États. Le système de pondération actuel place à égalité des pays d'un poids démographique fort différent. Modifier ces équilibres qui ont une grande influence sur la visibilité de la répartition du pouvoir est apparu extrêmement difficile au cours de la CIG et a déterminé en fait, dans

une large mesure, la méthode définitivement adoptée. On ne peut qu'expliquer ainsi par exemple la position française en faveur de la pondération qui, paradoxalement, réduit son poids relatif dans l'ensemble: imaginez que les 29 voix françaises représentent, au sein de l'UE 27, 8,40 % du total alors qu'avec un système de double majorité utilisant les paramètres adoptés à Nice (majorité d'États et 62 % de la population), le poids de la France serait de 12,31 % en termes de population. Évidemment, la France n'a pas été le seul pays sensible à ce type de préoccupation.

Pour analyser les décisions adoptées à Nice, il est nécessaire de prendre de la distance. Il convient de séparer du résultat même des négociations le contenu des discussions qui, comme toute lutte pour la répartition du pouvoir, a une composante nationaliste éloignée de la vision d'ensemble. De l'avis des rapporteurs, la méthode de vote adoptée à Nice est le fruit d'une conciliation qui consiste à donner satisfaction à tous les États membres, il s'agit, somme toute, d'un compromis qui, acceptable par définition, a le mérite d'être le fruit d'un consensus.

À l'article 3, le *Protocole sur l'élargissement* modifie, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'article 205 du traité CE et établit un nouveau système de vote à la majorité qualifiée au Conseil pour les *quinze États membres actuels*. La pondération des voix est modifiée en faveur des cinq États les plus grands par le biais d'un éventail élargi qui va de quatre voix pour le Luxembourg jusqu'à 27 voix pour l'Espagne et l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie. Les groupes homogènes d'États sont maintenus à l'exception des Pays-Bas qui se distingue par 13 voix des 12 voix que reçoivent la Grèce, la Belgique et le Portugal.

Le protocole établit que *les délibérations sont acquises* si elles ont recueilli 169 voix (71,30 % face à 71,26 % actuellement) sur un total de 237. Obtenir 169 voix signifie l'appui d'une majorité d'États (huit, tel que dans le système actuel) et d'au moins 60 % de la population (dans le système actuel une décision peut être prise avec le soutien de 58,15 %). Le protocole ajoute deux éléments: l'exigence qu'au moins une majorité d'États participe à la décision, clause qui, au sein de l'UE 15, est complètement inutile étant donné que 169 voix impliquent déjà au moins huit États, et une clause de vérification démographique non automatique en vertu de laquelle un État peut demander que l'on vérifie si un vote déterminé représente 62 % de la population. Cette clause est en réalité un mécanisme qui facilite l'éventuel blocage d'une décision par l'Allemagne et constitue la compensation que ce pays a obtenue pour maintenir l'égalité de son nombre de voix avec la France, le Royaume-Uni et l'Italie en dépit de ses quelque 20 millions de plus d'habitants.

Le nouveau système rend plus difficile le blocage de la prise de décision dans l'Union en termes de pourcentage de population: actuellement, sept États représentant 12,3 % de la population (qui réunissent 26 voix) peuvent empêcher l'adoption d'une décision; avec le nouveau système, il faut huit États représentant 13,79 % de la population pour réunir les 69 voix nécessaires.

Sous l'angle du nombre minimal d'États qui peuvent bloquer une décision, la situation demeure identique: trois États, bien que ce ne soit pas les mêmes, peuvent pratiquer le blocage dans les deux systèmes: il y a aujourd'hui trois grands États (y compris l'Espagne) qui peuvent bloquer une décision, avec le nouveau système, pourront y parvenir deux grands États et un État moyen (par exemple le Portugal), et grâce à la clause de vérification démographique, si l'un des États est l'Allemagne, il peut empêcher l'adoption d'une décision avec un autre grand

État et un troisième État, quel qu'il soit, sauf le Luxembourg.

De l'analyse de l'accord adopté à Nice, il ressort que, malgré sa présentation compliquée, le nouveau système de vote est très semblable au système actuel, avec une repondération en faveur des cinq plus grands États et il rend explicites les deux facteurs – États et population – qui aujourd'hui sont implicites dans le système.

Le projet de traité retrace dans deux déclarations l'*évolution du système* de vote tout au long du processus d'élargissement de l'Union jusqu'à un total de 27 États. Tant la déclaration sur l'élargissement que la déclaration sur le seuil de la majorité qualifiée et la minorité de blocage constituent de simples engagements politiques et contiennent, en définitive, la position commune que les 15 s'engagent à maintenir lors des négociations d'adhésion. Les éléments fondamentaux du processus d'adaptation tel qu'il est conçu sont les suivants:

- l'attribution préalable aux nouveaux États de leurs votes pondérés respectifs,
- l'éventail au sein duquel il faudra faire évoluer le seuil concernant la prise de décisions, qui pourra osciller entre un pourcentage inférieur au pourcentage actuel, 71,26 %, et un maximum de 73,4 %,
- le résultat final du système dans une Union de 27 États.

Par ailleurs, les deux mécanismes établis dans le protocole sur l'élargissement - le nombre minimum d'États et la clause de vérification démographique – pourront agir tout au long du processus comme des clauses de sauvegarde. Pour le reste, le système devra être adapté à chaque nouvelle adhésion dans les limites fixées dans le protocole et les deux déclarations.

Dans une *Union de 27 États* (selon la déclaration sur le seuil de majorité qualifiée et la minorité de blocage), les délibérations sont acquises si elles ont recueilli 255 voix (73,91 %) sur un total de 345.

13 États pourront réunir ces 255 voix, ce qui veut dire qu'avec 27 États entre en jeu la clause exigeant qu'une majorité d'États participent à la décision, ce qui implique que même avec 255 voix, il serait nécessaire de compter sur l'appui d'un État de plus et également que 14 États constituent une minorité de blocage puisqu'ils ne peuvent représenter que 11,62 % de la population.

255 voix signifient en outre, au minimum 58,39 % de la population, ce que corrige la clause démographique qui fonctionne de la même manière que dans l'UE 15.

En conclusion, les paramètres du système sont très semblables à ce qui existe actuellement. Que le seuil soit de 73,91 % des voix, c'est-à-dire supérieur au seuil actuel, 71,26 cesse d'être significatif en ce qui concerne la distribution différente des voix. Ce ne sont pas les voix qui comptent mais les États qui les réunissent. De ce point de vue, il faudrait une majorité d'États (14) pour prendre les décisions, comme cela se produit d'ores et déjà. Les exigences du point de vue démographique sont également semblables, 58,39 %, la clause démographique ne change que la situation de l'Allemagne, comme nous l'avons vu.

De l'avis des rapporteurs, la thèse défendue par le Parlement européen aurait facilité la prise de décision; la formule reprise finalement dans le traité est la résultante du consensus exigé

pour l'unanimité requise pour toute révision des traités. En ce sens, ce consensus a permis d'ouvrir la voie à l'élargissement. Seul le temps peut démontrer l'efficacité ou l'inefficacité du système.

## **La Commission**

Le Parlement européen a défendu dans toutes ses résolutions le rôle de la Commission en tant que moteur du processus de construction européenne et, notamment, son rôle clé dans l'exercice des pouvoirs normatifs de l'Union européenne par le monopole du droit d'initiative et de proposition. D'où l'intérêt que porte le Parlement au traitement que la CIG accordera à la Commission européenne en général et à sa composition en particulier.

La composition de la Commission a connu, au cours de la conférence, les mêmes difficultés que le vote à la majorité qualifiée au Conseil. Dès le début, il est apparu à l'évidence que la plupart des États membres rejetaient vigoureusement la perte, évidemment temporaire, de leur commissaire. Face aux arguments d'efficacité et de défense de la collégialité, avancés par ceux qui désiraient limiter le nombre de commissaires, ils répondaient par la nécessité d'assurer la visibilité de l'Union et la légitimité de la Commission vis-à-vis des citoyens. Y compris dans la perspective des adhésions, nombre de ceux-ci ont souligné que les nouveaux États membres devaient, en tout état de cause, compter dès le départ avec un commissaire si l'on ne voulait pas mettre en péril le succès de leur intégration.

Ni le Parlement ni la Commission ne se sont prononcés ouvertement en faveur de l'une ou de l'autre position. La raison était évidente. Le débat sur le nombre de commissaires était indissolublement lié à celui de la pondération des voix au Conseil; tout compromis devait tenir compte de ces deux questions. Étant donné leur statut de non-négociateurs à la CIG, ni la Commission et bien encore moins le Parlement européen n'étaient en mesure de négocier un "paquet d'engagements". Le Parlement et la Commission ont insisté, certes, sur l'urgence de renforcer le rôle du Président et de procéder à une réorganisation interne au cas où l'on opterait pour une Commission composée d'un ressortissant de chaque État membre.

Le protocole sur l'élargissement modifie l'article 213 en deux étapes:

- avec la première modification qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, la Commission comptera un commissaire par État membre,
- avec la seconde, qui entrera en vigueur lorsque l'Union européenne comptera 27 États (après la signature du dernier traité d'adhésion), le Conseil statuera à l'unanimité sur le nombre de membres de la Commission, qui devra être inférieur au nombre d'États, tout comme sur les modalités de rotation paritaire. Le protocole ajoute que la rotation se fera de telle manière qu'aucun État ne soit absent du collège plus d'un mandat de suite et que les collèges suivants reflètent de manière satisfaisante la diversité démographique et géographique de l'Union.

Même si l'application de ce document est différée, ce que de nombreuses personnes jugeront approprié, surtout si l'on tient compte qu'il s'agit là de la meilleure manière de garantir que tout nouvel État membre compte un commissaire dès le moment de son adhésion, ainsi qu'il est déclaré dans le protocole, il ne fait aucun doute que la conférence a été capable de trancher un des problèmes les plus délicats.

Mais, plus important que la composition, sont les autres modifications du traité relatives à la nomination du Président et des membres de la Commission, tout comme au renforcement du Président.

La désignation et la nomination du Président par le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, outre qu'elle garantit davantage la rationalité du choix qui ne sera désormais plus soumis à des vetos, donnera encore une importance accrue à son approbation par le Parlement. Il en est de même de la désignation des commissaires et du vote d'investiture du collège dans son ensemble.

Tout aussi significatif est le renforcement du rôle du Président, demandé avec insistance par le Parlement:

- le Président décide de l'organisation interne de la Commission,
- il peut modifier la distribution des portefeuilles au cours de son mandat,
- il nomme les vice-présidents après l'approbation du collège,
- il peut demander à un commissaire de démissionner, après avoir obtenu l'appui du collège.

En somme, avec les accords de Nice, la Commission accentue son caractère d'institution supranationale et indépendante et le risque, inhérent à certaines propositions, de transformer la Commission européenne en un simple secrétariat du Conseil, est évité. À notre avis, avec l'entrée en vigueur du nouveau traité, la Commission se trouvera en meilleure position pour définir, en toute responsabilité et en toute impartialité, l'intérêt communautaire.

### **La composition du Parlement européen**

La composition du Parlement européen est actuellement basée sur un système de proportionnalité régressive. Dans sa résolution du 13 avril, le Parlement plaide en faveur d'une répartition des sièges plus conforme au poids démocratique des États. Sans remettre en cause la répartition des sièges par État qui, comme il a déjà été dit en ce qui concerne le Conseil, est le fruit du consensus, l'attention est attirée sur l'impossibilité de trouver une quelconque logique, tant régressive que proportionnelle, lorsque la République tchèque et la Hongrie se voient attribuer moins de sièges que d'autres États ayant un poids démographique comparable. Une solution devra être trouvée à cette anomalie au cours de la négociation des traités d'adhésion puisque la déclaration sur l'élargissement dans laquelle figure la répartition des sièges pour UE 27 a purement valeur d'un engagement politique.

En ce qui concerne le processus d'élargissement, l'adaptation de la composition du Parlement aux adhésions successives est complexe, probablement incertaine et non exempte de risques. Le protocole sur l'adhésion modifiant l'article 190 TCE à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et avec effet pour la législature 2004-2009 fixe le nombre des représentants élus dans chaque État



membre, mais indique également que tant que le nombre maximum de 732 n'est pas atteint, le nombre de sièges par pays augmentera au prorata avec toutefois une limite: aucun État ne pourra avoir un nombre de représentants supérieur à celui qui était le sien au cours de la législature 1999-2004, ce qui signifie que si aucun traité d'adhésion n'est signé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le nombre de membres par État sera inchangé.

Pour ce qui est des adhésions qui pourraient se produire au cours d'une législature, les nouveaux États membres se verront attribuer le nombre de députés prévu par la déclaration, et la même augmentation au prorata leur sera appliquée que celle qui vaut pour les autres États membres. Le seuil de 732 peut être dépassé provisoirement jusqu'à la fin de la législature en question (ce que le Parlement avait accepté dans sa résolution du 30 novembre 2000). Cela signifie que si aucune adhésion ne se produit avant 2004, ou s'il n'y en a que très peu et que la plupart aient lieu entre 2004 et 2009, le dépassement du seuil de 732 sièges pourra être extrêmement considérable, avec tous les problèmes que cela peut comporter.

C'est au Conseil qu'il appartiendra de décider du nombre concret de députés par pays pour chaque législature. Comme, étonnamment, le protocole ne spécifie rien à ce propos, il y a lieu de supposer que le Conseil décidera à la majorité simple.

Avec le système introduit par le traité de Nice, il est impossible de calculer à priori le nombre de députés par État membre, ni même le nombre total de députés, et ce jusqu'à la législature suivant celle au cours de laquelle s'achèvera le processus d'adhésion des 12 États membres avec lesquels ont lieu des négociations. Il est parfaitement possible que le tableau repris dans la déclaration ne soit pas appliqué avant l'an 2014.

S'il est difficile de trouver un critère d'ordre "constitutionnel" dans ce qui a inspiré le système de vote à la majorité qualifiée au Conseil, il est encore plus difficile de deviner la logique qui sous-tend la composition du Parlement européen qui, de l'avis des rapporteurs, a servi en fait à équilibrer la décision en matière de pondération des votes. Probablement pour la même raison, le nombre limite maximal de députés fixé par le traité d'Amsterdam a été augmenté et sera désormais de 732.

### **La Cour de justice et le Tribunal de première instance**

La réforme de la Cour de justice constitue l'un des succès indiscutables du sommet de Nice. L'objectif de la réforme est d'assouplir l'administration de la justice communautaire en préservant l'unité du droit communautaire.

La réforme touche tant la Cour de justice que le Tribunal de première instance. On pourrait même dire que la réforme tourne autour du nouveau rôle de ce dernier.

La Cour de justice sera composée d'un juge pour chaque État membre, ce qui en fait perpétue la situation implicite du traité actuel. Une nouveauté importante réside dans la création d'une grande chambre à côté de l'assemblée plénière de la Cour ainsi que des chambres existantes. Les modalités détaillées sont prévues dans le statut.

Le Tribunal de première instance sera également composé d'un juge pour chaque État membre. Les deux grandes innovations en ce qui concerne ce tribunal sont la possibilité de

créer des chambres juridictionnelles ainsi que l'augmentation notable de leurs compétences en vue de soulager la Cour de justice. Outre les recours sur le contrôle de la légalité des actes, les recours en carence, les recours sur la responsabilité contractuelle de la Communauté et sur les litiges entre la Communauté et ses agents, le Tribunal est également compétent pour connaître partiellement des décisions préjudicielles. Il pourra également se prononcer sur les recours introduits contre les décisions des chambres juridictionnelles spécialisées. Ces décisions peuvent exceptionnellement faire l'objet d'un réexamen par la Cour de justice en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire.

L'élément nouveau important pour le Parlement est qu'il lui a été reconnu dans le traité le droit légitime de présenter des recours pour le contrôle de la légalité des actes (article 230) contre les institutions communautaires dans les mêmes conditions que les États membres, le Conseil et la Commission. De même, il pourra demander l'avis de la Cour sur la compatibilité avec les traités d'un accord international en cours d'élaboration (article 300, paragraphe 6).

Dans cette réforme coïncidant dans les lignes générales avec les demandes du Parlement, il y a un élément qui attire l'attention: compte tenu du fait que les membres et le Président de la Commission seront désignés et nommés par le Conseil et à la majorité qualifiée, la Cour de justice et le Tribunal de première instance seront, à partir de l'entrée en vigueur du traité de Nice, les seules institutions communautaires dont les membres seront nommés par un commun accord des gouvernements des États membres. Les magistrats des chambres spécialisés seront en revanche nommés par le Conseil statuant à l'unanimité.

### **La Cour des comptes**

Les principales modifications apportées par le projet de traité portent sur:

- sa composition – la Cour sera composée d'un ressortissant de chaque État membre, à l'heure actuelle ils sont quinze, donc dans la pratique, il n'y a rien de changé. Bien que dans sa résolution du 13 avril 2000 le Parlement ait demandé que l'on fixe un nombre précis de membres, il n'a pas stipulé quel devait être ce nombre;
- la procédure pour la nomination des membres: le Conseil fixera à la majorité qualifiée la liste des membres;
- la création de chambres spécialisées dans les conditions prévues par son règlement interne;
- l'établissement par la Cour de son règlement interne qui doit être approuvé par le Conseil à la majorité qualifiée;
- la déclaration de fiabilité qui pourra être complétée par des appréciations spécifiques sur chaque domaine d'activité communautaire.

Ces modifications représentent un renforcement de la position de la Cour; en outre, une déclaration annexée au traité invite la Cour et les institutions nationales de contrôle à renforcer leur collaboration et permet au président de la Cour d'établir un comité de contact avec les présidents des institutions nationales dans la ligne de ce qui est demandé par le Parlement dans la résolution mentionnée: renforcer les pouvoirs de contrôle de la Cour face aux administrations nationales et régionales.

Il y a lieu de mentionner que la proposition de la Commission, appuyée par le Parlement, portant sur la création d'un ministère public européen en tant qu'organe indépendant spécialisé

dans la poursuite des fraudes portant préjudice aux intérêts financiers de l'Union n'a trouvé aucun écho dans le nouveau traité.

### **Le Comité économique et social**

La proposition de la Commission, appuyée par le Parlement, portant sur l'incorporation au CES de représentants de la société civile, apparaît, bien que de manière moins ambitieuse que ce que nous avons proposé, dans la rédaction finale de l'article 257 TCE, qui établit que le Comité sera constitué des différents secteurs à caractère économique et social de la société civile organisée. Aux diverses catégories que mentionnait cet article s'ajoutent à présent également les consommateurs.

Le nombre de membres du Comité par État membre n'a pas été modifié, ce qui signifie une augmentation du nombre total suite aux adhésions jusqu'à un plafond de 350. Une déclaration annexée au traité qui représente la position commune adoptée par les 15 dans le cadre des négociations des traités d'adhésion, fixe le nombre de membres du CES pour chacun des États avec lesquels ont lieu les négociations. Le maintien du nombre de membres du CES résulte de la nécessité de conserver celui du Comité des régions, dont la composition est beaucoup plus problématique. Le Conseil fixe à la majorité qualifiée la liste des membres du CES.

### **Le Comité des régions**

Les modifications apportées par le projet de traité sont plus significatives en ce qui concerne ce Comité.

Une nouvelle condition a été fixée pour ses membres, qui devront désormais justifier d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, ou être politiquement responsables devant une assemblée élue. Il s'agit là d'une revendication que le Parlement avait déjà émise et qu'il a réitérée. Cette condition apparaît sous une forme renforcée dans le troisième paragraphe de l'article en question qui prévoit le remplacement de toute membre du Comité qui aurait perdu son mandat électoral.

Le nombre de membres du Comité par État membre n'a pas été modifié, ce qui signifie une augmentation du nombre total suite aux adhésions jusqu'à un plafond de 350. Le maintien du nombre de membres du Comité par État résulte de la nécessité de préserver la représentation des régions reconnues sur le plan constitutionnel au sein des États à structure fédérale ou fortement régionalisés. Dans sa résolution du mois d'avril, le Parlement s'est prononcé en faveur du maintien du nombre actuel de membres.

Le Conseil fixe à la majorité qualifiée la liste des membres du CdR.

Il est à signaler que les décisions à la majorité qualifiée sur les nominations à la Cour des comptes et aux deux comités doivent être établies conformément aux propositions émises par chaque État membre; Cette précision introduite dans les articles correspondants du traité donne lieu à une certaine perplexité et conduit à s'interroger sur le caractère effectif de cette majorité qualifiée.

## **II. L'extension du vote à la majorité qualifiée**

Une déclaration annexée au traité d'Amsterdam et signée par la Belgique, l'Italie et la France exprimait la nécessité de renforcer les institutions et en particulier d'étendre la procédure du vote à la majorité qualifiée. Cette déclaration exprimait en fait la frustration de ces États face au résultat de la réforme insuffisante des traités. De même, au paragraphe 14 de sa résolution du 19 novembre 1997, le Parlement regrettait les insuffisances du traité.

La question a été ajoutée à l'ordre du jour de la dernière CIG de façon hésitante au début puis plus ferme ensuite et est devenue le sujet qui, au moins du point de vue statistique, a exigé le plus d'heures de travail des représentants à la conférence.

L'élargissement à 27 États membres suppose une diversification des intérêts et une plus grande hétérogénéité des cultures politiques, qui risque de paralyser le processus décisionnel dans certains domaines soumis au vote à l'unanimité au Conseil. Le Parlement et la Commission n'étaient et ne sont pas seuls conscients de ce risque. De nombreux États partagent la même préoccupation. La preuve en est l'intérêt manifesté et les efforts réalisés au sein de la CIG pour faciliter la mise en pratique du mécanisme des coopérations renforcées, intérêt accru à mesure que se révélaient évidentes les difficultés inhérentes à la réalisation de progrès significatifs dans l'extension du vote à la majorité qualifiée. Certains agissaient comme si la coopération renforcée pourrait remédier à la paralysie de la procédure législative, si l'intégration de l'ensemble des pays ne peut progresser – semblaient-ils dire - elle ne devrait pas, du moins, empêcher l'intégration des pays les plus motivés.

De l'avis du Parlement, l'extension du vote à la majorité qualifiée devrait s'insérer dans un processus de rationalisation et de démocratisation parallèle aux procédures décisionnelles de l'Union. En appliquant le principe fondamental (et consensuel) de la double légitimité de l'Union aux procédures décisionnelles, le Parlement plaide pour que la règle générale dans les questions législatives soit le vote à la majorité qualifiée au Conseil accompagné de la codécision avec le Parlement, conciliant ainsi l'efficacité dans le processus décisionnel et la légitimité démocratiques des procédures. Seules les questions de nature constitutionnelle requérant la ratification par les parlements nationaux continueraient à être soumises à la règle de l'unanimité.

Si la réforme des institutions n'a pas été guidée par des principes d'ordre général, le traitement des procédures décisionnelles dans la CIG n'a pas été plus heureux et ce, malgré les efforts de la présidence portugaise pour rationaliser le débat sur la base d'une classification spécifique des dispositions des traités. Cette tentative n'a pas été couronnée de succès et la conférence a négocié au cas par cas la liste, déjà si réduite, des bases juridiques soumises à discussion. Le traité d'Amsterdam était en outre relativement récent et de nombreux États membres se montraient réticents à rouvrir le débat. À titre d'exemple, il convient de rappeler que la présidence portugaise dans la classification citée avait présenté sous le titre "anomalies institutionnelles" certaines bases juridiques soumises à l'unanimité au Conseil et à la codécision avec le Parlement. Certaines délégations ont estimé que si ces cas devaient être considérés comme des anomalies, la codécision pouvait très bien être remplacée par la simple consultation du Parlement.

On pensait également qu'en tentant de supprimer la procédure de coopération encore

applicable à quatre dispositions du chapitre du traité CE relatif à la politique monétaire, la position unanime de la conférence était de remplacer cette procédure par la simple consultation du Parlement. C'est le Conseil Ecofin qui, à peine deux semaines avant le sommet de Nice, s'y est opposé, qualifiant cette proposition de recul institutionnel. Si l'approche "cela aurait pu être pire" a été l'un des critères pour juger le projet de traité – ce qui n'est absolument pas celle des rapporteurs – le maintien de la procédure de coopération serait un solide motif de satisfaction.

Le Conseil a mis l'accent sur les données quantitatives du processus d'extension du vote à la majorité qualifiée. Le vote à la majorité qualifiée s'appliquera à 35 nouveaux cas dont 22 immédiatement après l'entrée en vigueur du traité et aux autres cas à une date ultérieure ou bien par une décision unanime du Conseil, évitant ainsi la tenue d'une nouvelle conférence intergouvernementale.

Or, quelle est la partie qualitative de la réforme? Au moins 8 des nouveaux articles soumis à la majorité qualifiée concernent des nominations parmi lesquelles la plus significative est la désignation et la nomination du Président et des membres de la Commission. Les autres dispositions sont d'importance inégale. En ce qui concerne les questions que nous pourrions qualifier de "substantielles", les résultats ont également été inégaux pour la raison, entre autres, que, outre le fait de discuter "au cas par cas" immédiatement, on a commencé à négocier par paragraphe. Cependant, ce qui retient véritablement l'attention est le nombre de déclarations, de dérogations, de clauses de sauvegarde et de reports pour lesquels une date précise n'est pas encore fixée mais qui sont conditionnés à l'adoption de décisions connexes, qui accompagnent la majeure partie des bases juridiques significatives sur lesquelles sont prises les décisions.

Nous sommes confrontés une fois de plus aux difficultés résultant intrinsèquement de la méthode intergouvernementale de négociation qui, lors de cette conférence, ont été en outre renforcées par la nécessité de parvenir à un accord dans le domaine institutionnel, ce qui a ouvert la voie à de nombreux veto croisés opposés à l'extension de la majorité qualifiée.

La codécision avec le Parlement a constitué une préoccupation mineure pendant la conférence et les résultats sont visibles. Le projet de traité prévoit six nouveaux cas de codécision (si nous incluons les dispositions du titre IV TCE pour lesquelles la codécision conjointement avec le vote à la majorité qualifiée sont soumises à une décision unanime du Conseil). Sur les nouveaux cas requérant le vote à la majorité qualifiée, trois seulement, de caractère législatif, restent en marge de la codécision: les règlements financiers, les mesures internes d'application des accords de coopération ainsi que les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, en maintenant ces derniers soumis à l'avis conforme du Parlement. Il s'agit de questions revêtant une importance particulière en raison de leur implications budgétaires. Leur exclusion de la procédure de codécision laisse subsister un déséquilibre injustifiable entre les pouvoirs budgétaires du Parlement et ses compétences législatives. La sensibilité politique des États membres en ce qui concerne les questions budgétaires est mise en évidence avec force en matière de Fonds structurels et de cohésion où l'application de la majorité qualifiée non seulement est reportée à une date postérieure à l'entrée en vigueur du traité (1er janvier 2007) mais dépend d'une condition supplémentaire: l'adoption préalable des prochaines perspectives financières.

En fait, le plus grave est que cette conférence en refusant clairement de considérer le passage à la codécision pour les questions précédemment soumises au vote à la majorité qualifiée, a nié un principe institutionnel fondamental sur la base duquel des progrès notables ont été réalisés à Amsterdam. La codécision doit accompagner en règle générale le vote à la majorité qualifiée pour les questions de nature législative.

Bien qu'étant la plus importante, la codécision n'est pas la seule procédure législative dans laquelle le Parlement est engagé. Deux nouveaux cas seulement d'avis conforme (comme nous le verrons plus loin) ont été ajoutés. Le Parlement revendiquait l'application de cette procédure pour la majorité des nominations ainsi que pour la ratification des accords internationaux, domaine où la confusion des pouvoirs s'allie à l'ambiguïté dans les procédures, ce qui contribue à affaiblir la position de l'Union dans le monde (cela est particulièrement patent dans le domaine de la politique commerciale, pour laquelle les modifications apportées à l'article 133 sont nettement insuffisantes).

De l'avis des rapporteurs, l'extension du vote à la majorité qualifiée a représenté l'une des clefs de la CIG, tant dans l'optique du processus d'élargissement que du point de vue de l'approfondissement dans l'intégration européenne. L'équation "majorité qualifiée = application de la procédure de codécision" est une exigence du principe démocratique. Au vu des accords de Nice, les rapporteurs estiment ces résultats nettement insuffisants.

### **III. La coopération renforcée**

Bien qu'elle ait été inscrite tardivement à l'ordre du jour de la Conférence, la coopération renforcée est devenue l'un des points forts de l'exercice de réforme et a suscité un intérêt inhabituel si l'on tient compte du fait qu'en raison de son introduction récente dans les traités, elle n'avait pas encore pu être appliquée.

Comme nous le suggérons plus haut, pour de nombreux États membres, la coopération renforcée pouvait pallier une extension insuffisante du vote à la majorité qualifiée et empêcher une éventuelle paralysie après l'élargissement. Le Parlement, dans sa résolution du 25 octobre 2000 inspirée du rapport présenté par M. Gil-Robles, mettait précisément en garde contre l'illusion de considérer les coopérations renforcées comme une alternative au vote à la majorité qualifiée.

L'objectif fondamental de la réforme consistait à faciliter l'application du mécanisme en éliminant le droit de veto par le recours au Conseil européen. Cet objectif a été pleinement atteint dans le premier et le troisième pilier, les deux domaines pour lesquels le traité d'Amsterdam avait conçu les coopérations renforcées.

Le rôle du Parlement dans la procédure d'autorisation a été renforcé, mais pas comme il l'aurait souhaité. L'Assemblée considérait que son avis conforme était la garantie démocratique qui devait accompagner la disparition du droit de veto. Dans le troisième pilier, le droit d'information devient une consultation obligatoire. Dans le premier pilier, la consultation est maintenue comme règle générale, mais l'avis conforme du Parlement est requis lorsque la coopération renforcée a pour objet une des matières soumises à la codécision. Si ce mécanisme assure le parallélisme entre les compétences "ordinaires" du Parlement et sa fonction dans l'autorisation des coopérations renforcées, il n'en demeure pas

moins paradoxal, étant donné que dans la résolution précitée d'octobre 2000, le Parlement défendait que les matières soumises au vote à la majorité qualifiée (et finalement à la codécision) ne pouvaient pas faire l'objet d'une coopération renforcée.

Le troisième élément satisfaisant de la réforme est l'introduction de la coopération renforcée dans le domaine du deuxième pilier, bien que cette satisfaction soit toute relative. Tout d'abord, parce qu'elle se limite à "l'application" des actions et des positions communes, l'application de stratégies communes et, de manière très significative, la politique de défense étant délaissées. Deuxièmement, parce qu'il est possible d'apposer un veto à son autorisation par le recours au Conseil européen. En troisième lieu, parce le rôle du Parlement est réduit à un simple droit d'information et en quatrième et dernier lieu, parce que la fonction de la Commission est réduite à un simple avis centré sur la cohérence de la coopération renforcée établie par les dispositions des traités.

Le Parlement européen avait insisté sur la concentration et l'uniformisation des normes en la matière différentes dans le premier et le troisième pilier. Si cela ne s'est pas produit au niveau des procédures, les conditions nécessaires pour l'autorisation de la coopération renforcée ont bien été rationalisées et harmonisées. Il conviendrait peut-être de rappeler que, bien qu'il ait été favorable à un assouplissement de l'application des coopérations renforcées dans le cadre de cette dernière réforme des traités, le Parlement s'est montré à plusieurs reprises réticent devant ce mécanisme. Ses réserves se résument dans le désir d'éviter "une Europe à la carte". C'est la raison pour laquelle il a insisté sur le maintien des conditions qui figuraient déjà dans les traités.

Cette exigence du Parlement a abouti. En effet, les conditions se sont maintenues et deux d'entre elles méritent une mention à part. Le nombre d'États nécessaires pour lancer une coopération renforcée s'élèvera à huit, nombre qui, pour l'instant, représente la moitié des États membres (selon les règles actuelles), et qui en représentera, dans une Union à 27, moins d'un tiers (la demande du Parlement). La clause de "l'ultime recours" qui, pour le Parlement, devait être juridiquement contraignante, reste dans le domaine du politique, mais s'est quelque peu concrétisée en indiquant que la coopération renforcée ne peut être autorisée que lorsqu'il a été démontré que ses objectifs ne peuvent être atteints "dans un délai raisonnable".

#### **IV. La sauvegarde des droits fondamentaux**

L'article 7 du traité de l'Union permet, depuis Amsterdam, de suspendre certains des droits découlant de l'appartenance à l'Union d'un État dans lequel aurait été constatée l'existence d'une violation grave et persistante des droits fondamentaux.

L'impossibilité d'agir dans la légalité des traités dans "l'affaire" autrichienne a mis à jour une lacune que le projet de traité comble grâce à un mécanisme "d'alerte" qui permet de constater au moyen d'une décision du Conseil (à une majorité des 4/5 de ses membres) que le respect des droits fondamentaux est gravement menacé dans un État membre de l'Union. On ne peut passer sous silence le fait que l'Autriche (qui s'est trouvée sans moyens de défense devant la lacune du traité) fut le premier pays à mettre sur la table une proposition dans ce sens.

Le Parlement européen dispose non seulement d'un droit d'initiative, mais son avis est

obligatoire. Un avis obtenu à la majorité de 2/3 des voix émises qui représentent la majorité de ses membres.

## **V. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

La Convention chargée d'élaborer une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a approuvé par consensus entre ses quatre organes un projet qui a été examiné par les chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Biarritz le 14 octobre 2000, puis approuvé à l'unanimité. Ensuite, le Parlement, dans sa résolution du 14 novembre 2000 (fondée sur le rapport Duff/Voggenhuber) a également donné son accord sur la Charte qui a été proclamée solennellement par les trois institutions le 7 décembre 2000 à Nice.

Depuis la résolution Duff Voggenhuber du 16 mars 2000, le Parlement européen s'est prononcé sans équivoque en faveur de l'introduction de la Charte dans les traités. La position du Parlement participait de la logique. Si le contenu de la Charte était positif – et il devait l'être puisque le Conseil européen l'avait approuvé à l'unanimité –, quoi de plus naturel que de lui conférer ses pleins effets juridiques. Mais la logique ne s'impose pas toujours dans la construction européenne et six gouvernements (Grande-Bretagne, Irlande, Danemark, Finlande, Suède et Pays-Bas) se sont opposés à son introduction ainsi qu'à la solution de compromis proposée par le Parlement qui consistait à inclure une référence à la Charte à l'article 6, paragraphe 2, du TUE. Ce refus a provoqué le paradoxe d'omettre cette référence alors que cet article mentionne la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à laquelle la CIG a également refusé son adhésion.

L'absence d'introduction dans le traité ne signifie aucunement que la Charte ne doive pas produire ses effets. Des effets politiques, comme l'attestent les références à la Charte dans le rapport élaboré par MM. Ahtisaari, Frowein et Oreja sur la situation en Autriche; des effets normatifs, découlant de l'engagement ferme du Parlement et de la Commission de considérer la Charte comme une référence inexcusable de toute leur législation; ou des effets juridictionnels, tels qu'ils résultent des premiers arrêts des tribunaux constitutionnels d'Allemagne ou d'Espagne qui ont pris la Charte comme paramètre de référence.

La non-inclusion de la Charte dans les traités représente un résultat décevant pour le Parlement européen. La CIG 2004 sera l'occasion de reposer cette question restée sans réponse à Nice.

## **VI. Autres modifications apportées au traité**

**En ce qui concerne la politique extérieure et de sécurité commune ainsi que la politique de défense**, la Conférence intergouvernementale a seulement abordé dans ses travaux préparatoires, d'une part, l'application du vote à la majorité qualifiée pour la nomination de représentants spécifiques (article 23 TUE) et pour la conclusion d'accords internationaux (article 24 TUE) et, d'autre part, pour l'incorporation du mécanisme des coopérations renforcées au deuxième pilier. Un plus large débat fut tenu parallèlement à la CIG dans le domaine du Conseil (Affaires générales). Les deux rapports présentés respectivement par les présidences portugaise et française ont abouti à des modifications, de portée relativement



limitée, introduites dans le traité sur l'Union. Ainsi, l'article 17 est modifié en supprimant les formalités liées à l'intégration de l'UEO dans l'UE.

Un élément réellement important est l'introduction dans le traité (article 25) du nouveau comité politique et de sécurité qui suit la situation internationale et contribue à la définition des politiques dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Le comité surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, "sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission". L'incorporation au traité de ce comité était une nécessité technique, les dispositions actuelles ne lui permettant pas d'avoir les pleins pouvoirs pour gérer une crise, il en résultera probablement une meilleure coordination des décisions.

Une déclaration adoptée par la Conférence (la déclaration n° 1) relative à la politique européenne de sécurité et de défense se fait l'écho des textes approuvés par le Conseil européen de Nice en la matière et indique qu'une décision sera prise par le Conseil européen pour rendre cette politique opérationnelle le plus tôt possible et, au plus tard, par le Conseil européen de Laeken, sur la base des dispositions existantes du traité sur l'Union européenne, sans que l'entrée en vigueur du traité de Nice ne constitue un préalable.

En matière de coopération judiciaire, **l'unité européenne de coopération judiciaire (Eurojust)** a été incorporée au traité (articles 29 et 31). À cette unité composée de procureurs détachés par chaque État membre, le nouveau traité attribue pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites, d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité transfrontalière grave, spécialement dans les cas de criminalité organisée, en tenant compte en particulier des analyses d'Europol, de coopérer avec le réseau judiciaire européen en vue notamment de faciliter l'exécution des commissions rogatoires et des demandes d'extradition.

Il est certainement utile que le traité sur l'Union prévoie une nouvelle forme de coopération judiciaire, mais il est regrettable que les nouvelles dispositions ne lui confèrent pas de compétences administratives concrètes et que sa gestion soit régie selon la méthode intergouvernementale.

En outre, en raison de l'importance qu'elle revêt pour le Parlement, il convient de se féliciter de l'introduction d'une nouvelle base juridique permettant l'adoption, par le vote à la majorité qualifiée et par la procédure de codécision, d'un **statut pour les partis politiques européens** ainsi notamment que des règles relatives à leur financement. De même, il convient d'accueillir avec satisfaction le passage à la majorité qualifiée au Conseil en ce qui concerne l'adoption du **statut des membres du Parlement** européen. Il est regrettable que dans le domaine de la fiscalité, la règle de l'unanimité demeure applicable.

\* \* \* \* \*

Le traité de Nice comprend d'autres questions qui, en raison de leur particularité, exigeraient une analyse beaucoup plus approfondie que celle présentée dans le présent document.

## LA DÉCLARATION SUR L'AVENIR DE L'UNION

La déclaration sur l'avenir de l'Union illustre à la fois le succès et l'échec de la Conférence intergouvernementale de Nice.

Elle constitue un échec parce que les dispositions de ladite déclaration sont en réalité une réponse devant tout ce qui a manqué à Nice. Son existence même est une espèce de "mea culpa" qui reflète l'insatisfaction des propres auteurs du traité. D'autre part, c'est un succès parce que c'est une réaction qui ouvre les portes à une nouvelle forme de penser "l'Europe". Nous le verrons dans l'analyse des différents éléments de la déclaration.

Nice a signifié l'épuisement de la formule intergouvernementale de réforme des traités comme méthode pour faire progresser l'Union. Le niveau des discussions à cette Conférence a démontré que la somme de quinze intérêts nationaux n'est pas nécessairement l'intérêt commun.

La déclaration propose une CIG en 2004. Il ne pourrait en être autrement puisque le traité de Nice n'a pas modifié la procédure de révision des traités prévue à l'article 48 du TUE, maintenant ainsi une anomalie institutionnelle que le Parlement a dénoncée à maintes reprises. Au stade actuel de l'union politique, on ne peut continuer de considérer l'Union européenne comme si elle était un organisme international classique. Mais en même temps, la déclaration prévoit que cette CIG soit précédée d'un "processus ouvert" dont elle ne définit pas les détails, mais auquel elle attribue des fonctions concrètes et prévoit la liste des participants.

Ce processus ouvert signifie en tout cas qu'il doit y avoir un grand débat public pour préparer la CIG de 2004. Veut-on éviter ainsi la schizophrénie dans laquelle semble être tombé le débat sur la construction européenne? En effet, souvenons-nous que les deux Conférences qui ont préparé le traité de Maastricht sont parties d'objectifs ambitieux. On pouvait alors parler de stratégie. Les trois traités de la dernière décennie ont ça et là colmaté cette stratégie.

Curieusement, à partir du printemps 2000, et parallèlement au développement d'une CIG de modeste portée et ambition, un débat de fond était mené, dans différents forums politiques (et les médias s'en firent largement l'écho) sur l'avenir de l'Union au plus haut niveau. De hauts responsables politiques se sont lancés dans l'arène publique en abordant les défis de la construction européenne et en exposant leur vision du futur.

Entre-temps, la CIG poursuivait ses travaux en faisant montre d'une indifférence obstinée devant les avatars de ce débat public. Cela dit, ne nous méprenons pas, en fin de compte les protagonistes de la Conférence intergouvernementale étaient les mêmes personnages qui participaient à ce débat stratégique de haut vol.

La déclaration signifie-t-elle la fin de cette espèce de schizophrénie à laquelle nous assistons depuis Maastricht, dans laquelle le débat stratégique se poursuit par des chemins éloignés des avatars des réformes successives des traités? Le caractère précisément stratégique des thèmes choisis (de manière non exhaustive) dans la déclaration pour la prochaine réforme semble apporter une réponse positive à cette question.

La déclaration reconnaît les limites de l'exercice de réforme réalisé à Nice précisément en signalant son principal mérite: avoir ouvert la voie à l'élargissement. La déclaration semble dire: maintenant que nous avons levé les écueils qui subsistaient et que nous sommes tombés d'accord sur l'indispensable pour accepter les adhésions, parlons à présent réellement de l'avenir.

Un avenir auquel participent déjà les États candidats. La déclaration, et c'est significatif, prévoit déjà leur présence à la CIG de 2004 comme observateurs (bien entendu pour ceux qui n'auront pas encore adhéré à l'Union à cette date). Il faudra en outre faire le nécessaire pour optimiser leur participation dans le processus précédant la CIG de 2004.

La préoccupation de la déclaration à l'égard des États candidats peut, d'une certaine manière, être comprise comme un positionnement politique en faveur du développement d'un projet européen où l'essentiel serait l'adhésion de tous et non une architecture constitutionnelle prédéterminée qui pourrait déboucher sur l'exclusion de certains.

La déclaration se préoccupe également de la nécessité de garantir la légitimité démocratique et la transparence ainsi que le rapprochement de l'Union vers ses citoyens. Il faut comprendre cette préoccupation dans un double sens: face aux réformes qui seront menées, mais aussi face au processus-même du débat ouvert qui devra les précéder et les préparer.

On ne peut mettre en doute la légitimité démocratique des participants à une CIG: les gouvernements des États membres. Mais la légitimité démocratique ne s'arrête pas là, les parlements nationaux et le Parlement européen qui représentent directement les citoyens sont dépositaires d'une légitimité indispensable au progrès de l'Union européenne.

Si la déclaration a déjà le mérite de reconnaître pour la première fois que la dimension parlementaire – européenne et nationale – doit être présente dans la réflexion sur l'avenir de l'Union, le processus préparatoire à la CIG qu'elle inaugure devra instrumenter la participation des parlements dans la formulation de propositions avec la dignité politique et institutionnelle qu'ils méritent.

La dimension parlementaire implique en soi le rapprochement du processus préparatoire de la réforme vers les citoyens dont les parlements sont l'émanation directe. Mais la déclaration ne s'arrête pas là: elle conçoit un processus de débat public plus large auquel devrait pouvoir participer l'opinion publique en général: les milieux économiques, politiques, académiques ou les organisations non gouvernementales. Cette discussion publique du bas vers le haut (bottom-up), essentielle au processus de réflexion collective, ne doit pas se confondre (la déclaration permet cette erreur) avec le rôle institutionnel formalisé qui doit revenir, dans le processus, aux parlements.

Trois questions doivent être soulignées par rapport au processus de réforme établi dans la déclaration. Il s'agit de l'ordre du jour, de la méthode et du calendrier d'un tel processus.

1. La déclaration définit les thèmes de la prochaine réforme, mais elle le fait de manière ouverte et non exhaustive. La déclaration affirme clairement qu'on ne peut ajouter d'autres thèmes aux quatre thèmes mentionnés explicitement. Ces quatre thèmes sont déjà en soi très significatifs. La répartition des compétences, le rôle des parlements

nationaux, la simplification des traités et le statut de la charte des droits fondamentaux, sont des thèmes qui peuvent toucher profondément l'architecture constitutionnelle de l'Union ainsi que ses principes fondateurs. De l'avis des rapporteurs, l'absence d'un *numerus clausus* dans l'Agenda 2004 doit être une question de principe pour le Parlement européen. Dans le cas contraire, le débat mentionné dans la déclaration aurait un caractère purement formel. Nous voudrions souligner comment, en tout cas, ces quatre thèmes, principalement deux d'entre eux, impliquent un bouleversement pour la construction européenne. Il s'agit de l'établissement d'une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres en concordance avec le principe de subsidiarité, d'une part et de l'autre, la participation des parlements nationaux à l'architecture de l'Union européenne.

Le premier de ces thèmes désigne l'établissement d'un catalogue de compétences, caractéristique des systèmes fédéraux. Si nous le transférons au domaine de l'Union, ce facteur déterminera l'établissement d'une liste exclusive de compétences de l'Union européenne, d'une deuxième correspondant aux États membres et d'une troisième de compétences partagées, dont l'instrumentation sera, dans chaque cas concret, régie par le principe de subsidiarité.

Si cette hypothèse se confirmait, nous nous trouverions devant une rupture radicale de certains des éléments de la méthode communautaire, en remplaçant l'attribution progressive de compétences à l'Union par la fixation définitive – comme une photo – des différents domaines de compétence. Donc, rien à voir avec ce qui a été fait jusqu'à présent.

Le Parlement européen s'exprimera sur cette importante question dans le rapport que la commission des affaires constitutionnelles a chargé M. Lamassoure d'élaborer.

C'est également ce que l'on peut déduire du deuxième de ces thèmes, le rôle des parlements nationaux dans l'architecture de l'Union européenne. Historiquement, les députés nationaux composaient l'Assemblée parlementaire des Communautés; ce n'est qu'à partir de 1979 que le Parlement européen a été élu au suffrage universel. Cette évolution répond tant au principe de légitimité démocratique qu'au passage de notre institution de fonctions purement consultatives à un Parlement codécideur. L'éventuelle participation des parlements nationaux dans le processus décisionnel de la réglementation législative - comme le demandent certains - pose de nombreuses questions qui nécessiteront un débat approfondi. Le rapport que la commission des affaires constitutionnelles a chargé son président, M. Napolitano, d'élaborer est l'endroit indiqué dans le processus pour réaliser cette réflexion.

Néanmoins, les rapporteurs souhaitent attirer l'attention des citoyens sur le changement radical que l'adoption de ces deux éléments introduirait dans la manière de "faire l'Europe". Un changement de ces caractéristiques exige un grand débat public sur l'Union européenne que veulent ses citoyens et, par conséquent, la CIG 2004 ne sera pas une révision des traités semblable aux précédentes mais aura une portée constitutionnelle.

Nous nous trouvons devant un débat sur la nature de la construction européenne. Les

thèmes qui seront abordés - qui, nous insistons, ne doivent pas se limiter aux quatre thèmes cités dans la déclaration - doivent répondre à deux questions: "Que voulons-nous faire ensemble?" et "Quel rôle voulons-nous pour l'Europe dans le monde?"

2. La déclaration définit un processus en trois étapes:

La **première étape** qui doit se dérouler au cours des présidences suédoise et belge en 2001, consisterait en un large débat auquel participeraient toutes les institutions européennes comme les parlements nationaux ainsi que l'opinion publique, les citoyens en général. Le Parlement européen a une responsabilité indiscutable qui ne s'arrête pas à sa participation à ce débat, mais qui doit également embrasser l'organisation et l'instrumentalisation de celui-ci en collaboration étroite avec les présidences successives du Conseil et avec la Commission.

Le principal objectif de cette première étape, outre la collecte d'opinions et d'initiatives qui participent du débat public, consiste à définir la stratégie de la deuxième étape à laquelle les conclusions du Conseil européen de Laeken donneront forme.

La **deuxième étape**, au fur et à mesure que se poursuit le débat public lancé en 2001, devra le formaliser. Pour que le processus ouvert dont nous parlons puisse constituer une véritable préparation à la CIG de 2004, capable de modifier la nature de l'exercice intergouvernemental, il est indispensable de formaliser ce que nous pourrions appeler "un lieu de rédaction et de proposition".

La convention qui a élaboré la charte des droits fondamentaux reste dans les esprits de tous comme une alternative possible à la simple négociation intergouvernementale.

De l'avis des rapporteurs, le modèle Convention apporte de nombreux avantages. Il permet aux représentants des États (gouvernements et parlements nationaux) de travailler conjointement avec les représentants des institutions communautaires (Parlement européen et Commission). Cette composition a permis de combiner la représentativité politique et la formation juridique, les deux étant nécessaires pour l'élaboration d'un texte appelé à être incorporé dans les traités. Grâce à cela, la Convention a pu agir comme si "la Charte était incorporée dans les traités".

Le système Convention a permis de bannir l'unanimité puisque les quatre composantes agissaient en tant que "corps" et sans possibilité de s'opposer mutuellement de veto. En outre, chaque composante agissait pas consensus, ce qui a permis de larges majorités n'exigeant pas l'unanimité de tous les participants.

Le meilleur argument en faveur du modèle Convention est son résultat: après neuf mois seulement de délibérations, la proposition d'une Charte de droits fondamentaux a été adoptée à l'unanimité lors du Conseil européen de Biarritz et à une très large majorité en séance plénière au Parlement européen.

Il conviendra de procéder à une analyse critique, et c'est aussi en cela que consiste l'exercice de réflexion de cette première étape dans laquelle nous sommes déjà plongés, sur l'adéquation de la méthode de travail de cette convention à la réforme des traités. Au

stade actuel, les rapporteurs se posent surtout des questions:

- La composition de ce "lieu de rédaction et de proposition" pourrait être la solution la moins polémique. Si la grande nouveauté de ce processus ouvert consiste à renforcer la légitimité démocratique, une composition quadripartite s'impose – parlements nationaux, Parlement européen, Commission et représentants des gouvernements – ce qui ne devrait pas poser de grands problèmes. Il conviendrait de s'interroger sur ses dimensions et en particulier sur la possibilité d'augmenter le nombre de parlementaires (en relation avec la Convention qui nous sert de modèle) pour assurer un plus grand pluralisme politique.
- Son rôle ne peut être décisive, le traité l'interdit. Dans ce sens, s'ouvrent deux possibilités: soit, réaliser une tâche de préparation de la CIG en signalant les alternatives dans les différents thèmes et par conséquent au moins en présentant un consensus à l'égard de l'ordre du jour de la Conférence (il s'agirait du modèle du groupe Westendorp), soit, élaborer un projet consensuel (nous serions en présence du modèle de la convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux). En tout cas, le Conseil européen de Laeken devra lui conférer un mandat clair.

La **troisième étape** sera la Conférence intergouvernementale prévue par la déclaration 2004. Si nous souhaitons que la méthode de réforme des traités que nous voulons tracer soit efficace, la nouvelle CIG ne peut se limiter à reproduire le schéma des précédentes conférences. Elle doit être le couronnement des travaux effectués précédemment pour le modèle de convention que nous venons d'évoquer et, en ce sens, refléter le résultat du débat public et ouvert qui aura été mené au cours des années passées.

3. Comme il a été indiqué, la CIG qui conclura le processus de réforme doit avoir lieu, selon la déclaration, en 2004. La CIG coïncide avec les élections au Parlement européen. Un processus de préparation efficace pourrait permettre une CIG rapide et décisive. Selon les rapporteurs, la CIG devrait être convoquée au cours du deuxième semestre 2003 pour que le processus électoral puisse se transformer en une occasion de mobilisation et d'adhésion des citoyens au projet européen. Mais en tout cas, il faudra faire le nécessaire pour que le processus électoral constitue une impulsion et en aucun cas un obstacle aux réformes. Les institutions devront participer dans les meilleures conditions à la CIG: ni les élections, ni la fin proche du mandat de la Commission ne devront porter préjudice au rôle du Parlement européen.

Il reste la question de la participation de l'opinion publique à tout le processus. Cette participation ne peut se limiter à la première étape, mais doit se poursuivre tout au long du processus. La grande audience publique de la commission des affaires constitutionnelles avec des représentants des parlements nationaux des États membres et des États candidats du 20 mars et un premier pas qui devra se poursuivre. À cet égard, il est prioritaire de concrétiser les modalités de collaboration avec la Commission européenne et avec les présidences suédoise et belge.

Néanmoins, outre les grands forums, le Parlement et les autres institutions également doivent s'efforcer, tout au long du processus qui préparera la CIG de 2004, de s'adresser directement aux citoyens et de développer des campagnes de débat et d'information sur la construction européenne sur le terrain. Les dotations budgétaires correspondantes devraient être prévues dès l'exercice 2001.

## **AVIS MINORITAIRE**

de José Ribeiro e Castro

La déception que beaucoup ont ressentie après le Sommet de Nice est imputable principalement au Parlement européen. Pendant près d'un an, dans les rapports Dimitrakopoulos/Leinen et dans les résolutions qui en ont découlé, le Parlement européen s'est attaché à construire des scénarios sur l'évolution institutionnelle de l'Union sans tenir aucunement compte de la réalité. Certes, des députés ont lancé une mise en garde, attirant l'attention sur les véritables intentions des gouvernements, qui allaient se refléter dans le contenu de la Conférence intergouvernementale, mais la majorité a préféré suivre une autre démarche, qui n'était pas la bonne.

Le Parlement ne saurait s'en étonner, puisqu'il a renoncé à participer, conformément à la définition des compétences qui figure à l'article 48 du traité sur l'Union européenne. En effet, pour participer véritablement, il ne suffit pas de vouloir faire entendre sa voix; il faut aussi et surtout écouter et savoir écouter.

Le présent rapport devrait refléter une prise de conscience du Parlement en ce sens et être l'occasion pour celui-ci, afin précisément que la "Déclaration 23" annexée au traité de Nice puisse être mise en application comme il se doit, d'inaugurer une méthode qui soit fructueuse et d'aborder la réforme institutionnelle dans un nouvel esprit. C'est, sans conteste, ce que le respect de la démocratie, mieux défendue au niveau national, et par nos homologues des parlements nationaux, exigeait de nous.

Malheureusement, une majorité préfère encore tenir un discours qui, bien souvent, est empreint d'arrogance, ce qui nuit à la construction européenne. En persistant dans l'erreur, en nous cantonnant à un véritable "dialogue de sourds", nous récolterons une nouvelle fois de piètres résultats.

En outre, nous continuons à vouloir donner une structure étatique à l'Union, alors qu'il existe non pas un peuple européen, mais des peuples nationaux. Il s'agit là d'une erreur politique très grave, d'une dénaturation de la construction européenne et d'une source d'inégalités et de tensions, qui devraient être évitées.



10 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DES DROITS DE L'HOMME, DE LA SÉCURITÉ COMMUNE ET DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne  
(2001/2022(INI))

Rapporteur pour avis: Elmar Brok

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 27 février 2001, la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense a nommé Elmar Brok rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 27 mars et 10 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes par 41 voix contre 5 et 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote William Francis Newton Dunn (président f.f.), Catherine Lalumière (vice-présidente), Elmar Brok (rapporteur pour avis), Alexandros Alavanos (suppléant Andre Brie), Ole Andreasen (suppléant Bertel Haarder), Danielle Auroi (suppléant Daniel Marc Cohn-Bendit), Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Gunilla Carlsson, John Walls Cushnahan, Joseph Daul (suppléant The Lord Bethell), Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (suppléant Paavo Väyrynen), Olivier Dupuis (suppléant Francesco Enrico Speroni), Giovanni Claudio Fava (suppléant Jannis Sakellariou), Francesco Fiori (suppléant Franco Marini conformément à l'article 153, paragraphe 2 du règlement), Monica Frassoni (suppléant Elisabeth Schroedter), Michael Gahler, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Jas Gawronski, Vitaliano Gemelli (suppléant Ingo Friedrich), Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (suppléant Hugues Martin), Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (suppléant Ioannis Souladakis), Efstratios Korakas, Alain Lamassoure, Pedro Marset Campos, José María Mendiluce Pereiro (suppléant Hannes Swoboda), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (suppléant Jan Marinus Wiersma), Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Jacques Santer, Jacques Santkin, Jürgen Schröder, Ursula Stenzel, Ilkka Suominen (suppléant José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra), Gary Titley, Johan Van Hecke, Geoffrey Van Orden et Christos Zacharakis.

## JUSTIFICATION SUCCINCTE

### I. LE TRAITÉ DE NICE: RÉSULTATS EN CE QUI CONCERNE LA PESC

Une double distinction devrait être faite en présentant les **résultats** de Nice.

D'une part, il convient de rappeler que les seuls sujets relevant de la PESC débattus à la Conférence intergouvernementale concernaient:

- L'article 23 du traité UE (*nomination d'un représentant spécial pour la PESC*). Par dérogation à la règle générale de l'unanimité, *l'article 23, paragraphe 2*, a été modifié pour prévoir un vote à la majorité qualifiée pour les actions communes ainsi que pour la *nomination d'un représentant spécial conformément à l'article 18, paragraphe 5*.
- L'article 24 du traité UE (*conclusion d'accords internationaux dans les domaines PESC/JAI*) a fondamentalement été modifié: le Conseil statue à la majorité qualifiée pour la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune, mais le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur l'adoption de décisions internes. Cela signifie que le nouveau traité ignore totalement le Parlement européen lorsque des accords sont conclus dans le cadre intergouvernemental, y compris la PESC.

2. D'autre part, des **discussions parallèles** ont eu lieu au Conseil "Affaires générales" pour préparer Nice. Le rapport de la Présidence française établit des lignes directrices en ce qui concerne les modifications à apporter aux traités. En conséquence:

- *l'article 17 du traité UE* a été modifié – la référence à l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union a été supprimée;
- *l'article 25 du traité UE* sur le rôle du Comité politique et de sécurité donne à présent au Conseil la possibilité d'autoriser ce comité à prendre des décisions relatives au contrôle politique et à la direction stratégique d'opérations;
- une *déclaration*, annexée à l'Acte final de la Conférence intergouvernementale, sur la PECSO, stipule qu'afin de permettre à l'Union européenne d'être rapidement opérationnelle dans ce domaine, le Conseil européen prendra une décision en 2001 et, au plus tard, à sa réunion de Laeken, à Bruxelles, sur la base des dispositions existantes du traité. L'entrée en vigueur du traité de Nice ne constitue donc pas une condition préalable.

3. En outre, le traité de Nice étend le champ d'application d'une **coopération renforcée dans le domaine de la PESC (deuxième pilier)**. Bien que cela constitue un progrès par rapport à la situation antérieure, un certain nombre de lacunes très importantes subsistent:

- le *champ d'application* est trop limité, *il est confiné à la mise en œuvre d'actions communes et de positions communes et il ne peut être étendu à la politique de sécurité et de défense*;

- la *procédure d'autorisation* constitue un recul par rapport à la procédure établie dans le cadre du premier pilier et, plus particulièrement, *aucun contrôle démocratique réel par une consultation du Parlement européen* n'a été prévu;
- le Conseil prend ses décisions sur la base d'un vote à majorité qualifiée mais chaque État membre a un *droit de veto*.

## II. RÉFÉRENCE SPÉCIALE À LA POLITIQUE EUROPÉENNE COMMUNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE (PECSO)

4. Comme demandé par le Parlement européen, toutes les références à l'UEO, sauf une, ont été éliminées dans la nouvelle formulation de l'article 17 du traité UE, qui spécifie que la PESO inclura également la définition progressive d'une politique de défense commune. Néanmoins, depuis le traité d'Amsterdam, toutes les décisions adoptées par le Conseil européen (Cologne, Helsinki, Feira et Nice) se réfèrent aux instruments militaires et civils nécessaires pour l'accomplissement de missions de Petersberg. La défense en tant que telle continue de relever des instances nationales.
5. Les "*missions de Petersberg*" (missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et de forces de combat pour la gestion des crises, y compris de rétablissement de la paix) ont été incluses dans le traité UE à l'article 17, paragraphe 2, et font donc partie de la PESO/PECSO. À Helsinki déjà, il avait été décidé que les États membres, coopérant volontairement dans des opérations conduites par l'Union européenne, doivent d'ici 2003, être en mesure de déployer, dans les soixante jours, des forces militaires pouvant aller jusqu'à 50 000/60 000 personnes. Il a également été décidé d'établir *de nouveaux organes et structures politiques et militaires* au sein du Conseil et, comme approuvé à Nice, les organismes suivants sont progressivement établis: a) *un Comité politique et de sécurité permanent*; b) *l'Organe militaire* et c) *l'état-major militaire*.
6. Le rapport de la Présidence sur la PECSO approuvé à Nice établit qu'en développant une "capacité autonome de prendre des décisions et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'Union européenne, en réponse à des crises internationales, l'Union européenne sera capable de remplir l'ensemble des tâches de Petersberg telles que définies dans le traité UE", et que "cela n'implique pas la création d'une armée européenne". L'OTAN reste la base de la défense collective des ses membres.
7. Le Conseil européen de Feira a identifié quatre domaines prioritaires (police, renforcement des dispositions législatives, renforcement de l'administration civile, protection civile) pour lesquels l'Union européenne doit développer ses capacités de gestion des aspects civils des crises, à la fois dans le cadre des opérations des Nations unies et de l'OSCE, et d'initiatives propres. L'adoption du règlement sur le mécanisme de réaction rapide, le 26 février 2001, est un premier pas très important en vue d'accroître la capacité civile de l'Union européenne pour les interventions rapides et efficaces en réaction à des situations de crise dans des pays tiers; il apportera la souplesse nécessaire pour mobiliser les instruments communautaires à déployer rapidement.

### III. L'AVENIR DE LA PECSD APRÈS NICE

8. Les défauts apparus après Amsterdam et Nice démontrent l'absence patente d'ambition et de volonté politiques de la plus grande partie des États membres. Comme suggéré auparavant par le Parlement européen, la meilleure façon de donner davantage de consistance à la PECSD est incontestablement de *l'incorporer dans un pilier communautaire*.
9. Les résultats négatifs de Nice comprennent, tout particulièrement, un *droit de veto* des États membres, pour des raisons de politique nationale importantes, pour des décisions devant être prises à la majorité qualifiée, et le renvoi de ces questions au Conseil européen en vue d'une décision à l'unanimité (article 23, paragraphe 2, deuxième alinéa). Comme c'était le cas avant Nice, *l'unanimité et une abstention constructive* – au lieu du vote à la majorité qualifiée comme demandé par le PE – *continue d'être la règle générale pour la PESC*, en dépit de l'exception dont il est fait état ci-dessus.
10. En l'absence d'une réelle codécision en matière budgétaire pour les questions relatives à la PESC, il est nécessaire de faire appel à la *solidarité financière* puisque l'article 28 porte sur le financement des dépenses opérationnelles des missions de Petersberg. Cependant, même si les coûts de troupes déployées pour la gestion de crises et leur équipement doivent être supportés par les États membres participant, les actions communes dans leur globalité sont financées par le budget de la Communauté.
11. Les dépenses occasionnées par les opérations futures ne devant pas avoir d'implications militaires ou de défense, mais être plutôt d'une nature civile, il apparaît nécessaire que *les dépenses administratives et opérationnelles relatives à la future force de police de 5 000 personnes pour les missions internationales soient également imputées au budget de la Communauté (dépenses non obligatoires)*. Cela veut dire que le Conseil devrait négocier avec le Parlement un accroissement du plafond pour le titre 4 des perspectives financières pour la période 2001-2006, pour renforcer le chapitre existant pour la PESC (B8-01).

### IV. REMARQUES CONCERNANT LE VOLET PARLEMENTAIRE DE LA PESC/PECSD

12. En général, l'article 21 du traité UE prévoit clairement *la consultation du Parlement par la Présidence sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC (y compris les questions qui ont des implications en matière de défense, suivant l'article 13, paragraphe 1)*, avec obligation d'assurer que l'avis du Parlement est dûment pris en compte. En outre, la Présidence et la Commission doivent *informer* le Parlement de l'évolution de la PESC. Le Parlement peut *adresser des questions ou formuler des recommandations* à l'intention du Conseil, et il procède *chaque année à un débat* sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC.
13. Il ne fait pas de doute que le Parlement doit exercer un contrôle parlementaire sur les "missions de Petersberg" au niveau européen. En pratique, cela est fait d'une façon satisfaisante conformément aux dispositions de l'article 21 du traité UE par le biais de rapports réguliers de la Présidence du Conseil après chaque Conseil "Affaires générales"

et lors de l'intervention trimestrielle de M. Solana devant la commission des affaires étrangères et la plénière du Parlement, de même que par le biais du rôle que joue le Parlement en tant que branche de l'autorité budgétaire. Un contrôle parlementaire supplémentaire et renforcé est exercé par le PE par le biais de ses propres fonctions dans le cadre du premier pilier pour la gestion des aspects civils des crises.

14. Étant donné les compétences très claires du Parlement en matière de budget et de contrôle pour la PESC/PECSD, il n'y a pas de lacune du fait de l'intégration de certaines tâches de l'UEO dans le cadre communautaire. Par conséquent, et contrairement aux vues exprimées par l'Assemblée de l'UEO, une nouvelle Assemblée européenne "intérimaire" pour la PECSD n'est pas nécessaire.
15. À l'évidence, *les parlements nationaux continuent de détenir et d'exercer leurs compétences* relatives aux dépenses militaires et aux questions opérationnelles concernant leurs propres armées. *Une coopération plus étroite avec eux en ce qui concerne les questions PESC/PECSD est par conséquent nécessaire.*

## CONCLUSIONS

La commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les conclusions suivantes:

- 1) En ce qui concerne la PESC, le résultat du traité de Nice est très décevant, en dépit de points encourageants dans le domaine de la PECSD suite aux décisions des Conseils européens de Cologne, d'Helsinki, de Feira et de Nice, dont les discussions se sont toutefois tenues et continuent de se tenir sans la participation du PE.  
En refusant que le Parlement assume un véritable rôle dans le cadre de la politique commerciale commune relevant de l'article 133, l'on entrave du même coup la mise en place d'une politique étrangère commune cohérente.  
L'on ne peut toutefois que saluer l'amendement de l'article 300, paragraphe 6, visant à conférer au Parlement le même statut que le Conseil et la Commission lorsqu'il s'agit de mettre en doute la validité de traités internationaux devant la Cour de justice.
- 2) L'objectif principal pour **l'évolution ultérieure de la PESC** est d'obtenir une réforme profonde du traité UE qui comprendrait les éléments suivants:
  - a) l'affirmation d'une adhésion sans réserve de l'Union européenne aux principes de la Charte des Nations unies;
  - b) *l'incorporation de la PESC dans le pilier communautaire* en rassemblant, dans le cadre d'un *chapitre unique*, toutes les dispositions ayant trait aux différents aspects de la politique étrangère;
  - c) *une personnalité juridique internationale pour l'Union* (pour les trois Communautés et pour l'Union européenne);
  - d) la création de *représentations diplomatiques de l'Union européenne* dans les pays tiers où moins de quatre États membres sont représentés par des missions diplomatiques;

- e) les responsabilités assumées actuellement par les Hauts Représentants pour la PESC et les attributions de la Commission en matière de relations extérieures devraient être confiées à *un vice-président de la Commission qui serait seul responsable des affaires étrangères*;
  - f) création d'un *corps diplomatique de l'UE* au sein des structures de la Commission européenne, sous la responsabilité du vice-président de la Commission;
  - g) la création d'une structure qui ferait du *vote à la majorité qualifiée la norme plutôt que l'exception en matière de PESC*.
- 3) En ce qui concerne la **PECS**D, les dispositions de l'article 17 du traité UE devraient être revues afin de prévoir:
- a) l'institutionnalisation d'un *Conseil des ministres de la Défense* pour traiter des questions techniques et opérationnelles;
  - b) l'ajout au traité UE d'une *clause d'assistance mutuelle* conformément à l'article V du traité UEO, sous la forme d'un *protocole* auquel chaque État membre serait libre de souscrire;
  - c) une coopération renforcée couvrant la *totalité du secteur PESC, y compris les politiques de sécurité et de défense*.

L'article 296 TCE devrait être révisé ou supprimé afin de *promouvoir la rationalisation de l'industrie européenne des armements* et de la soumettre aux normes du marché unique de l'UE et de la politique de concurrence.

La création d'une *agence de l'armement de l'UE* servirait à promouvoir la standardisation et la rentabilité;

- 4) En ce qui concerne la **dimension parlementaire de la PESC/PECS**D:
- a) *au-delà de ce qui est prévu à l'article 2, paragraphe 1, du Traité*, le Parlement devrait être *consulté* en ce qui concerne tous les instruments de la PESC/PECS D, y compris les stratégies communes et les lignes directrices;
  - b) dans la perspective d'une intégration à part entière de la PESC au sein des procédures normales de décision de l'UE, de nouvelles mesures devraient être adoptées afin de *garantir que le Parlement européen soit associé aux décisions les plus importantes* et ait la possibilité de contribuer à la définition des grandes lignes de la PESC/PECS D;
  - c) *un échange de vues régulier entre le PE et les parlements nationaux sur les questions relatives à la PESC/PECS D devrait être assuré* (les pays candidats et les pays non membres de l'OTAN pourraient être associés).
- 5) Entre-temps et **en ce qui concerne les discussions actuelles au sein du Conseil sur les questions de PECS**D, recommande que:
- a) l'OTAN accepte les demandes de l'UE d'un "accès permanent garanti" (accès automatique juridiquement contraignant sans décision ad hoc du Conseil de

l'Atlantique Nord – CAN) aux *moyens de planification* militaires de l'Alliance lors d'opérations conduites par l'Union européenne. Si ce n'est pas le cas, l'Union devrait prendre les mesures nécessaires pour arriver à disposer de capacités militaires additionnelles sous son propre contrôle;

- b) en ce qui concerne *d'autres moyens communs propres à l'OTAN* (capacités communes et de contrôle, AWACS, etc.), un "accès garanti" sans décision au cas par cas du CAN est souhaitable;
- c) tous les membres de l'OTAN non membres de l'Union européenne devraient identifier *les moyens et capacités* (y compris ceux des États-Unis) à mettre à disposition de l'Union européenne, sous réserve d'une décision au cas par cas du CAN;
- d) en ce qui concerne *le rapport entre l'UE, l'ONU et l'OSCE* dans ce domaine, nous sommes favorables au scénario suivant lequel une fois que la force de réaction rapide serait en place, *l'ONU pourrait demander de l'aide pour intervenir dans une crise*, un mandat serait alors émis et l'UE pourrait décider de participer. La Force de réaction rapide pourrait intervenir hors territoire européen à la demande de l'ONU ou de l'OSCE, conformément à la Charte des Nations unies;
- e) *les dépenses administratives et opérationnelles générées par la future force de police de 5 000 personnes, à créer pour les missions internationales* et utilisées pour les opérations de prévention des conflits et de gestion des crises devraient également être imputées au *budget de la Communauté (dépenses non obligatoires)*.

25 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne  
(2001/2022(INI))

Rapporteur pour avis: Joan Colom i Naval

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 27 février 2001, la commission des budgets a nommé Joan Colom i Naval rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 25 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté les conclusions suivantes à l'unanimité avec des modifications.

Étaient présents au moment du vote Terence Wynn (président), Bárbara Dührkop Dührkop (vice-présidente), Joan Colom i Naval (rapporteur pour avis), Jean-Louis Bourlanges, Carlos Carnero González (suppléant Giovanni Pittella, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Carlos Costa Neves, Den Dover, Göran Färm, Markus Ferber, Salvador Garriga Polledo, Catherine Guy-Quint, Jutta D. Haug, Anne Elisabet Jensen, John Joseph McCartin, Juan Andrés Naranjo Escobar, Bernhard Rapkay (suppléant Constanze Angela Krehl, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Heide Rühle, Kyösti Tapio Virrankoski, Ralf Walter et Brigitte Wenzel-Perillo.



## JUSTIFICATION SUCCINCTE

1. Le rapport de la commission des affaires constitutionnelles a pour objet l'avis du Parlement sur le traité de Nice. Cet avis se limitera aux incidences budgétaires du traité, qui découlent essentiellement de ses dispositions relatives à l'**élargissement**. D'autres modifications du traité appellent toutefois de brèves remarques.

### *Rappel de la position du Parlement*

2. Le rapporteur rappelle que les propositions du Parlement relatives à la CIG<sup>1</sup> prévoyaient la codécision pour tous les textes législatifs (y compris les règlements financiers, conformément à l'article 279), ainsi que les propositions concernant les dispositions budgétaires du traité (voir paragraphe 51 de la résolution du 13 avril).
3. **En ce qui concerne la réglementation financière**, le rapporteur note que la Commission a proposé la codécision et le vote à la majorité qualifiée (VMQ) au sein du Conseil, mais que les États membres ont, en réalité, refusé toute modification. Les règlements financiers continueront d'être adoptés selon la procédure de consultation simple, en contradiction flagrante avec les pouvoirs budgétaires du Parlement. De plus, le VMQ ne sera introduit qu'à partir de 2007, bien après l'achèvement de la refonte majeure actuelle du règlement financier. Le rapporteur ne peut que réitérer ici les conclusions tirées dans le cadre des orientations du Parlement pour la procédure budgétaire 2002.<sup>2</sup>
4. **En ce qui concerne les propositions du Parlement dans le domaine budgétaire**, il est également regrettable que les États membres ne voient aucune raison ici de saisir l'occasion de réformer le système avant l'élargissement. Le Parlement n'a aucun souci à se faire à cet égard. Si les États membres ne souhaitent pas un dialogue sur la réforme, soit. Les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire demeurent intacts – alors qu'une réforme quelle qu'elle soit aurait inévitablement conduit à un plus grand partage des pouvoirs avec le Conseil. Il convient de rappeler, à cet égard, que les dépenses non obligatoires représentent déjà 59% du budget annuel de l'UE et que leur part augmentera. Les 41% restants consacrés aux dépenses de la PAC ne peuvent que continuer à diminuer – et il y a de bonnes raisons de dire que cette section du budget devra faire l'objet d'une réforme totale avant que l'élargissement ne puisse devenir opérationnel.

---

<sup>1</sup> Résolution du 13 avril 2000 contenant les propositions du Parlement européen pour la CIG, JO C 40 du 7 février 2001, p. 409.

<sup>2</sup> Procès-verbal de la séance du 3 avril, partie II: textes adoptés, point 9: Résolution du Parlement européen sur les orientations pour la procédure budgétaire 2002 – section III – Commission, paragraphe 12: "est conscient de l'importance de la proposition de la Commission concernant la refonte du règlement financier; critique la décision de la CIG de ne pas instaurer la codécision dans le domaine de la réglementation financière et de n'introduire le vote à la majorité qualifiée au Conseil qu'à partir de 2007; voit là un signe de la réticence fondamentale des États membres à coopérer avec le Parlement sur ces questions et déplore vivement que la coopération dans le cadre de la procédure budgétaire s'en trouve ainsi assombrie; n'hésitera pas à traduire dans ses décisions budgétaires sa position au sujet du règlement financier;".

## *Statut de l'AII et perspectives financières*

5. Le rapporteur déplore **l'ambiguïté persistante du statut de l'Accord interinstitutionnel** sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire du 6 mai 1999. Dans sa résolution du 13 avril 2000 (paragraphe 51.3), il rappelle que le Parlement a proposé une consolidation des perspectives financières dans le traité sous la forme d'une programmation financière à moyen terme adoptée de commun accord par le Parlement et le Conseil.
6. Ici encore, le manque d'ambition de la part des États membres est frustrant. Le Parlement aurait pu à gagner d'une telle réforme, mais la procédure budgétaire dans son ensemble pourrait en avoir bénéficié. Le Parlement peut s'estimer tout à fait satisfait de poursuivre avec des perspectives financières exprimées sous la forme d'un accord interinstitutionnel qui, d'un point de vue juridique, n'est pas contraignant et peut être dénoncé à tout moment par les parties. Si les États membres avaient seulement affronté les difficultés de cette réforme, la question ambiguë des majorités requises pour les décisions relatives aux perspectives financières auraient pu être résolues.
7. Dans l'état actuel des choses, la CIG n'a fait qu'ajouter à la confusion. D'une part, la déclaration relative à l'article 10 du traité CE offre la possibilité de conclure des accords entre les institutions, mais confirme que ces accords ne peuvent "*modifier ou compléter*" les dispositions des traités, notamment celles qui concernent les majorités requises pour les décisions prises au sein du Parlement et du Conseil. Ce point a toujours constitué la plus grande source de confusion, s'agissant des perspectives financières: en effet, celles-ci sont censées être adoptées à la majorité simple, bien qu'elles doivent avoir des effets contraignants pour les institutions en ce qui concerne leurs décisions budgétaires, et déterminent par conséquent des questions budgétaires normalement soumises aux dispositions de l'article 272 concernant un vote à la majorité.
8. Ne s'accommodant pas de cette ambiguïté, les États membres ne font qu'aggraver la situation en ajoutant, à l'article 161, une référence aux perspectives financières - la première dans les traités (bien que celles-ci aient déjà été mentionnées dans certains textes législatifs<sup>1</sup>. La commission des budgets a déjà eu l'occasion d'entendre le point de vue du Service juridique du Parlement sur cette innovation; ce dernier a confirmé<sup>2</sup> qu'il n'avait modifié ni le statut juridique de l'AII/des perspectives financières, ni la situation concernant les majorités requises, et qu'il n'avait en aucune façon rendu obligatoire l'adoption de l'AII/des perspectives financières.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 2040/2000 du Conseil du 26 septembre 2000 concernant la discipline budgétaire, JO L 244 du 29 septembre 2000, p. 27; Décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 décembre 1998 relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002), JO L 026 du 1er février 1999, p. 1; et le règlement financier lui-même, article 3, paragraphe 3.

<sup>2</sup> Avis juridique SJ-O37/01 du 21 février 2001.

9. Cette référence, dans le traité, aux perspectives financières ne fait que:
- (a) rendre plus difficile la révision des perspectives financières actuelles, notamment en ce qui concerne le sujet très sensible de la rubrique 2 – les Fonds structurels et de cohésion; cela s'applique non seulement à la révision prévue avant 2006 pour faire face à l'élargissement, mais aussi à la négociation du nouveau cadre financier pour la période consécutive à 2006;
  - (b) maintenir la confusion en ce qui concerne les majorités requises pour adopter ou réviser les perspectives financières<sup>1</sup>.

### *Autres questions ayant des incidences budgétaires*

10. Le rapporteur fait référence à son document de travail n° 4/2001 intitulé "*traité de Nice au regard des perspectives financières*"<sup>2</sup>, qu'il a élaboré en sa qualité de rapporteur sur l'accord interinstitutionnel, document qui avait déjà esquissé les principales questions liées au coût budgétaire des modifications adoptées par la CIG. D'une manière générale, le rapporteur déplore les méthodes de travail de la CIG, qui débattent de modifications qui engendreront inévitablement un coût, sans qu'elles aient été véritablement examinées par un parlement – national ou européen –, en leur qualité de défenseurs des intérêts des contribuables. **À cet égard, les conclusions de la CIG, telles qu'elles ont été intégrées dans le traité de Nice, peuvent être critiquées d'une manière générale à deux titres:**

- (a) elles émettent des hypothèses sur le financement des nouvelles dispositions du traité en considérant comme acquis l'assentiment du Parlement européen, en tant que branche de l'autorité budgétaire;
- (b) elles proposent de nouvelles dispositions du traité sans envisager sérieusement leur possibilité de financement dans le cadre des perspectives financières actuelles; certaines des innovations adoptées constituent manifestement de nouveaux besoins qui n'avaient pas été prévus lors du Conseil européen de Berlin ou de la conclusion de l'AII en 1999.

11. **Les modifications du traité auxquelles ces deux critiques peuvent être appliquées sont celles** qui concernent la coopération renforcée; la PESC/PESD; la coopération Justice et Affaires intérieures (troisième pilier – articles 29 et 31 du traité de l'UE créant EUROJUST), l'assistance financière aux États membres en cas de catastrophes naturelles (article 100 du traité CE), les dispositions sociales (articles 137 et 144); les actions structurelles (article 161), l'environnement (article 175, paragraphe 2), les partis politiques (article 191) et la composition des institutions en vue de l'élargissement. Le rapporteur renvoie au document de travail mentionné plus haut pour de plus amples précisions. **La seule conclusion possible est que ces nouvelles**

---

<sup>1</sup> Le rapporteur se réfère à son document de travail n° 6/2001 "Las Mayorías requeridas en Acuerdo Interinstitucional" du 4 avril 2001, PE 300.047, document qu'il a élaboré en qualité de rapporteur sur l'accord interinstitutionnel.

<sup>2</sup> PE 294.071 du 17 janvier 2001.

**initiatives exigent un nouveau financement dans le cadre des perspectives financières et supposent une révision des plafonds dans les rubriques correspondantes.**

### *Élargissement et composition des institutions*

12. Sans doute les modifications les plus profondes d'un point de vue budgétaire sont celles qui concernent la composition des institutions en vue d'accueillir de nouveaux membres. Les perspectives financières actuelles applicables à l'Europe des 15 (Annexe I de l'AII) devront être révisées en vue de l'élargissement. Les perspectives financières indicatives applicables à une Union comprenant 21 membres, qui figurent à l'annexe 2 de l'AII, serviraient de référence pour les révisions à effectuer, notamment pour la rubrique 5 – coûts administratifs. Or, cette annexe indicative a été naturellement élaborée en prenant comme hypothèse l'adhésion de six États.
13. À présent que les États membres ont "passé commande" dans le traité de Nice, le rapporteur estime qu'il est grand temps d'examiner à combien s'élèvera la «facture». Toutes les institutions sont concernées par l'élargissement et la plupart, notamment le Parlement européen, doivent commencer les préparatifs. **Le rapporteur est par conséquent favorable à l'idée de la mise en place d'un groupe de travail interinstitutionnel de haut niveau pour étudier les besoins financiers des institutions et présenter des propositions adaptées concernant les perspectives financières.** Le traité de Nice et les conclusions de la CIG passent sous silence les moyens par lesquels l'impact de l'élargissement sera financé, en dépit de la persistance d'un grand nombre de questions en suspens.

### *Pondération des voix au sein du Conseil et positions budgétaires nettes*

14. Le rapporteur aimerait attirer l'attention sur un aspect des décisions de la CIG qui concerne la pondération des voix au sein du Conseil, et qui a suscité peu de remarques jusqu'à présent, à savoir **le rapport entre la pondération proposée et les positions budgétaires nettes des États membres.** Le tableau joint en annexe indique les positions budgétaires nettes des États membres d'après le dernier calcul publié (en 1998), en commençant par les plus gros contributeurs nets, et leurs poids respectifs dans les votes avant et après le Sommet de Nice. Conformément à la résolution adoptée en 1997 par le Parlement sur le financement de l'Agenda 2000<sup>1</sup>, le rapporteur s'est toujours opposé au principe du "*juste retour*" et a fait ce calcul avec l'objectif d'établir les faits, et non d'engager une polémique.
15. Les faits montrent qu'au moins dans le cadre de l'Europe des 15, **le traité de Nice permet aux gros contributeurs nets de former plus facilement une minorité de blocage.** Alors qu'avant le Sommet de Nice, les poids des quatre principaux contributeurs nets étaient nécessaires pour former une minorité de blocage (29 voix, représentant 44,2% de la population, avec 33,33% des voix), depuis le Sommet de Nice, les voix des trois principaux contributeurs nets (Allemagne, Pays-Bas et

<sup>1</sup> Résolution sur la communication de la Commission intitulée "Agenda 2000: le cadre financier de l'Union (2000-2006) et le système de financement futur" (COM(97) 2000 - C4-0372/97), procès-verbal de la séance du 4 décembre 1997.

Royaume-Uni) suffiront à elles seules à réunir 71 voix pour l'ensemble d'entre eux. La part de la population et des voix correspondantes a, en fait, diminué (représentant respectivement 41,84% et 29,96%).

16. De plus, le niveau "mécanisme de vérification", par lequel un État membre peut demander la vérification qu'une majorité qualifiée inclue au moins 62% de la population de l'UE, favorise tout particulièrement l'Allemagne, ainsi que la remarque en a déjà été faite, et ceci n'en est pas moins vrai dans le domaine budgétaire. Il suffit à l'Allemagne, en tant que premier contributeur net en importance, de s'assurer l'appui du Royaume-Uni, ainsi que les voix de tout autre pays, à l'exception du Luxembourg, pour empêcher l'obtention d'une majorité qualifiée. Le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui représentent ensemble 37,64% de la population, réunissent presque le minimum nécessaire pour empêcher l'obtention d'une majorité représentant 62% de la population.
17. **Ces dispositions en matière de vote rendront plus difficile l'obtention d'une majorité pour un grand nombre de décisions budgétaires, et renforceront le poids des contributeurs nets dans les négociations budgétaires.** Cette situation est particulièrement regrettable dans la perspective des négociations qui seront nécessaires pour adapter les perspectives financières et le budget annuel à l'élargissement.
18. D'un autre côté, les nouvelles dispositions ne modifient pas sensiblement le poids des quatre principaux bénéficiaires nets, à savoir les quatre pays de la "cohésion". Si, avant le Sommet de Nice, ils étaient incapables de réunir une minorité de blocage (constituée seulement de 21 voix), leur situation n'a pas changé depuis ce sommet, même si le pourcentage total de voix qu'ils peuvent réunir a, en fait, augmenté (de 16,96% à 24,47%). La situation est différente dans les deux cas, cependant, si l'Italie est considérée comme un membre "honoraire" du club de cohésion, dont les intérêts coïncident souvent avec celui du "groupe de cohésion des quatre"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Étant donné la difficulté de prévoir les positions budgétaires nettes des pays candidats, le rapporteur n'a pas extrapolé l'analyse effectuée ici, bien que cet exercice eût été intéressant.

## Weighting of votes in Council in relation to net budget positions

Country	Net position €m	Net % GDP	population (millions)	% population	Pre-Nice		Post-Nice	
	(1997)	(1997)	(2000)	(2000)	Votes	% Votes	Votes	% Votes
D	-11076,20	-0,60	82.038	21,86%	10	11,49%	29	12,24%
NL	-2317,20	-0,73	15.760	4,20%	5	5,75%	13	5,49%
UK	-1882,70	-0,17	59.247	15,79%	10	11,49%	29	12,24%
<i>blocking minority of largest net payers post-Nice</i>			157.045	41,84%	25	28,74%	71	29,96%
S	-1144,70	-0,59	8.854	2,36%	4	4,60%	10	4,22%
<i>blocking minority of largest net payers pre-Nice</i>			165.899	44,20%	29	33,33%	81	34,18%
B	-1.137,60	-0,52	10.213	2,72%	5	5,75%	12	5,06%
F	-971,70	-0,08	58.966	15,71%	10	11,49%	29	12,24%
A	-735,80	-0,41	8.082	2,15%	4	4,60%	10	4,22%
I	-153,10	-0,02	57.612	15,35%	10	11,49%	29	12,24%
L	-52,40	-0,35	429	0,11%	2	2,30%	4	1,69%
DK	36,60	0,03	5.313	1,42%	3	3,45%	7	2,95%
FIN	42,30	0,04	5.160	1,37%	3	3,45%	7	2,95%
IRL	2663,90	4,82	3.744	1,00%	3	3,45%	7	2,95%
P	2710,80	3,11	9.980	2,66%	5	5,75%	12	5,06%
GR	4359,80	4,12	10.533	2,81%	5	5,75%	12	5,06%
E	5911,00	1,27	39.394	10,50%	8	9,20%	27	11,39%
<i>minority of cohesion countries</i>			63.651	16,96%	21	24,14%	58	24,47%

<b>Total population</b>	<b>375.325</b>					
<b>total votes</b>				<b>87</b>	<b>100,00%</b>	<b>237</b> <b>100,00%</b>
<b>QMV threshold</b>	<b>232.702</b>	<b>62,00%</b>		<b>62</b>	<b>71,26%</b>	<b>169</b> <b>71,31%</b>
<b>blocking minority</b>	<b>142.624</b>	<b>38,00%</b>		<b>26</b>	<b>28,74%</b>	<b>69</b> <b>28,69%</b>

Sources: European Commission: *Financing the EU*, Com (1998) 560 of 7 October 1998 and documents of EP Committee on Constitutional Affairs

## CONCLUSIONS

La commission des budgets invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

Le Parlement européen,

déplore que les États membres n'aient pas jugé approprié de mener à bien une réforme de la procédure budgétaire de l'UE avant le prochain élargissement; estime qu'en ce qui concerne la PAC, la réforme des procédures doit aller de pair avec la réforme de la politique; réaffirme sa position selon laquelle la codécision applicable aux règlements financiers, ainsi qu'à la PAC, constituent des conditions préalables indispensables pour assurer la légitimité démocratique dans une Union élargie; déplore notamment la persistance du statut ambigu des perspectives financières, autre incertitude qu'il conviendrait d'éliminer avant l'élargissement;

note les incidences, au niveau des coûts, des nouvelles initiatives engagées dans les traités, notamment la coopération renforcée, la PESC/PESD, la coopération Justice et Affaires intérieures (troisième pilier – articles 29 et 31 du traité de l'UE), l'assistance financière aux États membres en cas de catastrophes naturelles (article 100 du traité CE), les dispositions sociales (articles 137 et 144), les actions structurelles (article 161), l'environnement (article 175, paragraphe 2), les partis politiques (article 191) et la composition des institutions en vue de l'élargissement. Le rapporteur renvoie au document de travail mentionné plus haut pour de plus amples précisions. La seule conclusion possible est que ces nouvelles initiatives n'étaient pas prévues lors de l'adoption des perspectives financières en 1999 et qu'elles pourraient nécessiter une révision des plafonds dans les rubriques correspondantes;

demande la création d'un groupe de travail interinstitutionnel de haut niveau sur la composition des institutions en vue de l'élargissement et sur les coûts y afférents, afin d'étudier les besoins de financement des institutions et de présenter des propositions adaptées concernant les perspectives financières et les ajustements nécessaires.

11 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DES LIBERTES ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTERIEURES**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne  
(2001/2022(INI))

Rapporteur pour avis: Elena Ornella Paciotti

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 27 février 2001, la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures a nommé Elena Ornella Paciotti rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 20 mars et 10 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Graham R. Watson (président); Robert J.E. Evans (vice-président); Elena Ornella Paciotti (rapporteur pour avis); Niall Andrews, Alima Boumediene-Thiery, Carmen Cerdeira Morterero (suppléant Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Giuseppe Di Lello Finuoli, Giorgos Dimitrakopoulos (suppléant Charlotte Cederschiöld), Daniel J. Hannan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Alain Krivine (suppléant Pernille Frahm), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn (suppléant Jan-Kees Wiebenga), Arie M. Oostlander (suppléant Timothy Kirkhope), Ingo Schmitt (suppléant Eva Klamt), Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Anne E.M. Van Lancker (suppléant Gianni Vattimo) et Christian Ulrik von Boetticher.



## JUSTIFICATION SUCCINCTE

1. Pour la rédaction du présent avis, il a été tenu compte des documents suivants:
  - déclaration sur l'avenir de l'Union adoptée par le Conseil européen de Nice,
  - Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
  - document de travail sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union élaboré par les députés Méndez de Vigo et Seguro, membres de la commission des affaires constitutionnelles,
  - résolutions du Parlement européen dans le cadre de la préparation de la Conférence intergouvernementale (18 novembre 1999 et 3 février 2000) et du Conseil européen de Nice (30 novembre 2000) ainsi que sur les résultats de Nice (14 décembre 2000),
  - résolutions du Parlement européen sur l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (13 avril 1999, 16 septembre 1999 et 15 février 2000).
2. On notera avant tout que le document de travail élaboré par les députés Méndez de Vigo et Seguro, qui présente une grande richesse culturelle et politique, examine de manière ample et approfondie les problèmes relatifs à l'avenir de l'Union. La tâche de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures consiste à suggérer les interventions nécessaires pour assurer le respect des droits fondamentaux des citoyens européens en liaison avec la création de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

Dans cette perspective, on réaffirmera avant tout que:

- a) le Conseil européen de Nice a montré l'inadaptation de la méthode traditionnelle de la Conférence intergouvernementale. Il conviendrait donc que les travaux de préparation des prochaines réformes des traités soient confiés à une "Convention" ou à une Conférence interinstitutionnelle semblable à celle qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux, à laquelle devraient notamment participer des représentants des pays candidats à l'adhésion et qui élaborerait un projet visant à permettre de réviser, simplifier et réorganiser les traités et de définir les principes fondamentaux de l'Union et les pouvoirs des institutions dans un document unique, clair, concis et à vocation permanente (comme une Constitution)<sup>1</sup>;
  - b) la Charte des droits fondamentaux doit être intégrée aux traités (dans la partie "constitutionnelle"): en effet, il est désormais paradoxal de voir figurer, à l'article 6 du traité UE, une référence à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à laquelle l'UE n'a pas formellement adhéré, et non à la Charte, à laquelle ont en revanche souscrit toutes les institutions de l'Union<sup>2</sup>.
3. Quant aux aspects spécifiques du traité de Nice qui concernent directement les questions liées aux droits fondamentaux, notre commission estime que:

---

<sup>1</sup> Cf. résolution du PE du 14.12.2000.

<sup>2</sup> Cf. résolutions du PE des 18.11.1999, 30.11.2000, 14.12.2000, etc.

- a) la modification de l'article 7 du traité UE décidée à Nice, qui comble une lacune en introduisant un mécanisme d'alerte en cas de risque sérieux pour le respect des droits fondamentaux dans un État membre, est appréciable<sup>1</sup>;
- b) les réformes de la Cour de justice, du Tribunal de première instance et de la Cour des comptes sont appréciables, même si elles sont en partie insuffisantes.

En ce qui concerne ce dernier point, il conviendra de prendre en considération:

- le recours direct du citoyen au juge communautaire en cas de violation des droits fondamentaux<sup>2</sup>;
- la proposition de la Commission, à laquelle le Parlement souscrit, consistant à créer un parquet européen, en tant qu'organe indépendant spécifiquement habilité à poursuivre les fraudes contre les intérêts financiers de l'Union devant les administrations nationales<sup>3</sup>;
- la proposition d'autoriser le contrôleur européen de la protection des données à caractère personnel – institué par le règlement (CE) n° 45/2001<sup>4</sup> - à saisir l'autorité judiciaire européenne (Tribunal de première instance et/ou Cour de justice)<sup>5</sup>.

Il s'agit de propositions déjà approuvées par la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures lors de l'adoption de l'avis de Mme Palacio Vallelersundi, le 23 février 2000 (PE 285.880).

Un an plus tard, ces exigences restent d'actualité, puisque l'objectif fondamental de la construction de l'Union européenne en tant qu'Espace de liberté, de sécurité et de justice, et donc de la réorganisation des traités, consiste toujours à placer le citoyen au centre de cette construction. Il convient également de réfléchir à une meilleure définition de la notion d'Espace de liberté, de sécurité et de justice, actuellement limitée aux mesures prévues aux titres IV du traité CE et VI du traité UE, afin de la rendre compatible avec la définition des droits fondamentaux contenue dans le texte de la Charte, en particulier dans les secteurs où les traités prévoient déjà des compétences spécifiques des institutions de l'Union: par exemple la promotion d'une politique active de lutte contre les discriminations prévue à l'article 13 du traité CE; les droits liés à la citoyenneté européenne prévus aux articles 17 à 22 du traité CE; le droit à la transparence prévu à l'article 255 du traité CE; le droit au respect de la vie privée implicitement prévu à l'article 286 du traité CE; enfin, le droit à la bonne administration, déjà reconnu par la jurisprudence de la Cour de justice. Il s'agit en substance de rendre évidente la nécessité d'une interaction entre la définition des droits fondamentaux et la mise en œuvre des mesures nécessaires au niveau européen pour leur protection.

---

<sup>1</sup> Cf. résolution du PE du 14.12.2000.

<sup>2</sup> Cf. résolution du PE du 18.11.1999.

<sup>3</sup> ...

<sup>4</sup> Cf. JO L 8 du 12.1.2001, pp. 1-22.

<sup>5</sup> Cf. avis Palacio Vallelersundi.

Pour pouvoir définir les droits fondamentaux et les droits liés à la citoyenneté européenne, il est urgent de consolider, dans le pilier communautaire y relatif, la coopération policière et judiciaire en matière pénale (il s'agit actuellement du troisième pilier), afin d'assurer la cohérence juridique par rapport aux traités, de garantir le contrôle démocratique nécessaire et la sauvegarde des libertés des citoyens, d'éliminer les complications inutiles, d'assurer une réelle interdépendance entre les politiques de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice et de rendre les règles compréhensibles pour les citoyens.

On rappellera qu'une telle consolidation n'implique pas nécessairement une modification de la répartition actuelle des compétences entre États membres et Union (car, même dans le cadre communautaire, il est tout à fait possible de définir des secteurs réservés aux États membres, des compétences partagées et convergentes des États membres et de l'Union et des compétences réservées à cette dernière) et que la consolidation des premier et troisième piliers se justifie également parce que ceux-ci – à la différence du deuxième pilier – concernent des politiques qui doivent être appliquées au premier chef à l'intérieur de l'Union<sup>1</sup>.

**La consolidation dans le premier pilier des domaines relevant actuellement du troisième** résoudra en outre le problème, soulevé à plusieurs reprises par le Parlement européen, de l'absence de **contrôle juridictionnel** sur des activités ayant des incidences sur les droits des citoyens. De plus, pour assurer un **contrôle démocratique** – dont la nécessité a été indiquée à plusieurs reprises –, il conviendra de prévoir dans ce domaine la codécision du Parlement européen<sup>2</sup>.

Il faudra enfin conférer à Europol un statut institutionnel approprié et cohérent avec celui d'Eurojust<sup>3</sup>.

Dans ce contexte, on trouvera reprise ci-après une grande partie des conclusions de l'avis du 26 février 2000.

## CONCLUSIONS

La commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les conclusions suivantes:

1. demande que la Charte des droits fondamentaux de l'UE soit incluse dans les traités, afin de la rendre juridiquement contraignante et de renforcer la citoyenneté de l'Union;
2. considère qu'il est essentiel de consolider, dans le traité CE, les droits fondamentaux (établis à l'article 6 du traité UE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE), les droits des citoyens et toutes les autres dispositions directement ou indirectement liées à une action des institutions européennes en faveur des personnes en tant que détentrices

---

<sup>1</sup> Cf. résolution du PE du 16.9.1999.

<sup>2</sup> Cf. résolution du PE du 15.2.2000.

<sup>3</sup> Cf. résolutions du PE du 13.4.1999 et suivantes.

d'un droit fondamental;

3. constate que le développement de l'Union en tant qu'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) impose une simplification substantielle du cadre normatif et institutionnel par:
  - la fusion dans le cadre communautaire de la coopération judiciaire et policière en matière pénale avec la coopération judiciaire civile et les mesures liées à la circulation des personnes;
  - la reconnaissance, en application du principe de l'État de droit (article 6, paragraphe 1, du traité UE), de la pleine juridiction de la Cour de justice sur toutes les mesures liées à la réalisation de l'ELSJ, la différenciation de la protection juridictionnelle dans le troisième pilier étant contraire au principe de l'égalité des citoyens européens devant la loi;
  - le passage à la procédure de codécision et au vote à la majorité qualifiée pour toutes les mesures concernant la réalisation de l'ELSJ, la coresponsabilité du Parlement européen au niveau de l'Union étant le corollaire du rôle joué par les parlements des États membres dans les domaines des libertés et du droit pénal, compte tenu, toutefois, du fait que le principe même de la démocratie implique que l'adoption de dispositions juridiques contraignantes soit le fait de représentants élus du peuple;
  - regrette que l'article 67, paragraphe 1, du traité d'Amsterdam n'ait pas été modifié; demande donc aux États membres de renoncer à leur droit d'initiative, prévu pour la période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, ou à tout le moins d'en faire l'usage le plus modéré possible et d'accepter un rôle de coordination de la part de la Commission, de manière à éviter la prolifération des initiatives et leur manque de cohérence;
4. prend acte des difficultés rencontrées en ce qui concerne les visas, l'asile et l'immigration et souligne la nécessité d'établir rapidement des principes européens communs relatifs à des mesures dans le domaine de l'immigration, de l'asile et de la protection des exilés et des réfugiés;
5. sollicite, pour donner pleine application dans l'Union au principe de l'État de droit (article 6 du traité UE), l'aménagement de garanties juridictionnelles rigoureuses pour toute personne concernée par le droit de l'Union et, par conséquent:
  - la reconnaissance à toute personne physique ou morale du droit de recours auprès de la Cour de justice en cas de violation de ses droits par des actes des institutions et organes de l'Union;
  - l'établissement de garanties juridictionnelles appropriées en rapport avec les activités du futur parquet européen habilité à engager des poursuites dans le domaine de la défense des intérêts financiers de la Communauté ou dans les autres cas définis dans les traités;

- la reconnaissance à l'autorité prévue à l'article 286 du traité CE, ainsi qu'au Médiateur, du droit de s'adresser à la Cour dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées;
6. demande instamment la modification de la base juridique d'Europol et son intégration dans le cadre institutionnel de l'Union, de manière à garantir un contrôle approprié de la part du Parlement européen et un contrôle juridictionnel de la part de la Cour de justice des Communautés européennes.

26 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE EXTERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'ENERGIE**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice de l'Union européenne  
(2001/2022(INI))

Rapporteur pour avis: Carlos Westendorp y Cabeza

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 27 février 2001, la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie a nommé Pat the Cope Gallagher rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 20 mars, 27 mars, 10 avril et 24 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Avant le vote final, M. Pat the Cope Gallagher a déclaré que les amendements adoptés avaient altéré sa position initiale sur le sujet à l'examen et qu'il ne pouvait plus dès lors continuer à exercer ses fonctions de rapporteur pour avis. La commission a nommé son président, Carlos Westendorp y Cabeza, rapporteur pour avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes par 36 voix contre 2 et 2 abstentions.

Ont pris part au vote Carlos Westendorp y Cabeza (président et rapporteur pour avis), Nuala Ahern (vice-présidente), Konstantinos Alyssandrakis, Ward Beysen (suppléant Willy C.E.H. De Clercq), Guido Bodrato, Massimo Carraro, Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Elisa Maria Damião (suppléant Erika Mann), Harlem Désir, Concepció Ferrer, Colette Flesch, Glyn Ford, Pat the Cope Gallagher, Lisbeth Grönfeldt Bergman (suppléant Marjo Matikainen-Kallström), Michel Hansenne, Roger Helmer, Hans Karlsson, Bashir Khanbhai (suppléant Anders Wijkman), Helmut Kuhne (suppléant Norbert Glante), Bernd Lange (suppléant Rolf Linkohr), Peter Liese (suppléant Werner Langen), Eryl Margaret McNally, Nelly Maes, Reino Paasilinna, Elly Plooij-van Gorsel, Samuli Pohjamo (suppléant Astrid Thors), John Purvis, Alexander Radwan (suppléant Peter Michael Mombaur), Bernhard Rapkay (suppléant François Zimeray), Mechtild Rothe, Christian Foldberg Rovsing, Paul Rübig, Umberto Scapagnini, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Helle Thorning-Schmidt (suppléant

Imelda Mary Read), W.G. van Velzen, Alejo Vidal-Quadras Roca et Myrsini Zorba.

## **I. Introduction**

Le présent projet d'avis traite principalement de deux éléments du traité de Nice: d'une part, le protocole relatif aux conséquences financières de l'expiration du traité CECA ainsi qu'à la création et à la gestion du Fonds de recherche du charbon et de l'acier; d'autre part, l'article 133, relatif à la politique commerciale commune. De plus, on fera un bref commentaire à propos de l'article 157, paragraphe 3, concernant des mesures d'appui spécifiques dans le domaine industriel, et à propos de l'article 181 bis concernant la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers dans le domaine de la coopération au développement.

Nous avons reçu l'avis du service juridique de notre institution concernant les aspects juridiques de l'article 133 et de l'article 300, paragraphes 2 et 6, tels que modifiés par le traité de Nice. Le rapporteur pour avis s'intéressera aux aspects politiques de l'article 133.

## **II. Protocole relatif au traité CECA**

Le protocole relatif à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) dispose ce qui suit:

Primo, tous les éléments du patrimoine actif et passif de la CECA sont transférés à la Communauté européenne à compter du 24 juillet 2002 (article premier, paragraphe 1).

Secundo, à la liquidation de la CECA, tous les avoirs seront destinés "à la recherche dans les secteurs liés à l'industrie du charbon et de l'acier", constituant ainsi la dotation du "Fonds de recherche du charbon et de l'acier" (article premier, paragraphe 2).

Tertio, il est ainsi institué un "Fonds de recherche du charbon et de l'acier", dont les recettes proviendront de la gestion du patrimoine liquidé de la CECA. Le nouveau FRCA disposera de son propre patrimoine, lequel sera géré de manière à produire des recettes destinées à financer la recherche menée dans les secteurs liés à l'industrie du charbon et de l'acier, étant entendu que cette recherche sera menée "en dehors du programme-cadre de recherche" (article premier, paragraphe 3).

Quarto, l'article 2 définit le type de décisions à prendre: le Conseil statuera à l'unanimité. La Commission élaborera la proposition juridique appropriée. Le PE sera simplement consulté.

La date d'expiration du traité CECA est fixée au 23 juillet 2002 (cinquante ans après l'entrée en vigueur du traité instituant la CECA, le 23 juillet 1952). Toutefois, le système statistique CECA sera conservé jusqu'au 31 décembre 2002.

## **III. Article 133 concernant la politique commerciale commune (PCC)**

Le rapporteur pour avis s'intéressera au sens des ajouts qui ont été apportés à cet article.



Le **paragraphe 3, premier alinéa**, habilite le Conseil (seul) à autoriser la Commission "à ouvrir les négociations nécessaires" pour la conclusion d'un accord international. Toutefois, le traité de Nice ajoute au paragraphe 3 une phrase nouvelle: "Il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de la Communauté". Autrement dit, nul accord international ne peut défaire ou avoir pour effet de modifier des "politiques ou règles internes de la Communauté". Cette clause de sauvegarde est importante, car on en retrouve la logique dans les paragraphes 5 à 7 nouveaux.

Le **paragraphe 3, deuxième alinéa**, crée le confidentiel "comité de l'article 133", dont le rôle est "d'assister" la Commission "dans cette tâche [conduire les négociations avec les pays tiers]". Toutefois, le traité de Nice va plus loin, ajoutant une phrase nouvelle: "La Commission fait régulièrement rapport au comité spécial sur l'état d'avancement des négociations". Cette modification pourrait être interprétée comme renforçant le rôle du Conseil, car la Commission doit rendre des comptes au comité de l'article 133.

Le **paragraphe 3, troisième alinéa**, reste inchangé. Mais les dispositions pertinentes de l'article 300 n'ont pas contribué à faire progresser la PCC. Quant au paragraphe 4, il reste, lui aussi, inchangé: "(...) le Conseil statue à la majorité qualifiée".

Le **paragraphe 5** est nouveau et important: le premier alinéa dispose que les dispositions des paragraphes 1 à 4 de l'article 133 s'appliqueront désormais a) au commerce des services et b) aux aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et que le VMQ s'appliquera, mais "sans préjudice du paragraphe 6". Par conséquent, les investissements ne sont que partiellement couverts, dans la mesure où le mode 3 du GATS est défini comme commerce des services.

Le deuxième alinéa restreint immédiatement l'application du VMQ, puisque l'unanimité s'appliquera dans deux cas: a) pour l'adoption de règles internes et b) lorsque la Communauté doit se voir conférer des compétences nouvelles dans un domaine que le traité ne couvre pas encore. Toutefois, pour ce qui est du cas b), on pourrait invoquer l'article 308 comme base juridique, de sorte que le PE serait consulté.

Le troisième alinéa dispose que, pour "la négociation et la conclusion d'un accord de nature horizontale", le Conseil statue "à l'unanimité". Ce cas est très intéressant, parce que nous aurons pas mal "d'accords de nature horizontale" et qu'il nous faudra les examiner attentivement. Il est très probable que des "accords de nature horizontale" pourront couvrir plus d'un secteur et, partant, nécessiter plus d'une base juridique. Cette situation créera probablement un dilemme: pour les questions relevant du marché intérieur, le Conseil statuera par voie de VMQ et le Parlement sera colégislateur; mais les mêmes questions, lorsqu'elles seront considérées comme externes, seront tranchées à l'unanimité, sans participation du PE.

Le quatrième alinéa accorde aux États membres le droit de "maintenir et conclure des accords avec des pays tiers", pour autant que "lesdits accords respectent le droit communautaire". Avec le traité de Nice et les nouvelles dispositions de l'article 133, les accords bilatéraux retrouvent un second souffle. La Commission aurait pour tâche d'examiner ces accords avec un soin méticuleux, pour voir s'ils ne contiendraient pas des dispositions qui ne respecteraient pas le droit communautaire ou, même, qui le contrediraient.

Au cas où elle arriverait à la conclusion qu'un accord bilatéral entre un État membre et un pays tiers contient des clauses qui "ne respectent pas pleinement le droit communautaire", que ferait la Commission? En vertu du paragraphe 3, elle devrait présenter un rapport au comité de l'article 133. Ce rapport pourrait être alors accepté, rejeté ou écarté comme "n'étant pas bien motivé ou étant non fondé".

Le **paragraphe 6** est nouveau. Il est particulièrement important, car il met en jeu un parallélisme.

Le premier alinéa interdit la conclusion d'accords susceptibles d'entraîner une harmonisation d'aspects du marché intérieur en obligeant les États membres à adapter des directives relatives au marché intérieur pour se conformer à des accords commerciaux.

Le deuxième alinéa concerne le cas de la compétence partagée (accords mixtes) entre la Communauté européenne et les États membres dans le domaine du commerce des services, dans lequel il faudra le commun accord des États membres. Par conséquent, dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, des services d'éducation ainsi que des services sociaux et de santé humaine, toute décision devra être prise conformément aux dispositions de l'article 300. Les accords négociés dans ces trois domaines seront "conclus conjointement par la Communauté et par les États membres" (compétence partagée).

Cette double exigence (compétence partagée et unanimité), la Commission la justifie en disant qu'il n'est pas possible de se servir de négociations commerciales pour démanteler les politiques culturelles, éducationnelles ou sociales des États membres. Cependant, la logique de la Commission concernant la question "compétence partagée et unanimité" peut être mise en doute à la lumière des déterminants des processus mondiaux. Le commerce est un des quatre facteurs qui déterminent la mondialisation. Plus puissants, les trois autres facteurs - investissement, technologie et financement - sont propres à déterminer, indirectement, une harmonisation dans des domaines où s'appliqueraient compétence partagée et unanimité. Les barrières réglementaires érigées dans le cadre de négociations et d'accords commerciaux ne peuvent résister aux forces de l'investissement, de la technologie et des marchés des capitaux.

Le troisième alinéa concerne "la négociation et la conclusion d'accords internationaux dans le domaine des transports", lesquelles restent soumises aux dispositions du titre V et de l'article 300 du traité CE. Autrement dit, le titre V et l'article 300 serviront éventuellement de base juridique double pour des accords internationaux. Nous devons examiner de près si l'on utilisera l'article 71 (VMQ et codécision) en liaison avec l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa (VMQ) et, éventuellement, codécision).

Le **paragraphe 7** nouveau est intéressant à deux titres: primo, il ouvre la possibilité d'étendre l'application des dispositions de l'article 133 aux aspects de la "propriété intellectuelle" autres que ses "aspects commerciaux". Secundo, il prévoit la procédure habituelle: "unanimité" au sein du Conseil et "consultation" du PE, après proposition de la Commission.

#### **IV. Article 157 relatif à l'industrie**

C'est le traité de Maastricht qui a introduit cet article, qui comporte trois paragraphes qui,

cependant, ne constituent pas une politique communautaire. Le traité de Nice apporte, au seul paragraphe 3, une modification essentielle. Il prévoit désormais la codécision (précédemment, il prévoyait que le Conseil statue à l'unanimité après consultation du PE) pour décider de mesures visant à réaliser les quatre objectifs.

Le traité de Nice apporte au traité de Maastricht une seconde modification, qui concerne la "concurrence loyale". On a déploré que des "mesures fiscales favorables" et des "différences substantielles quant aux droits et intérêts des travailleurs dans les États membres" aient créé une concurrence déloyale. En proscrivant de telles mesures et de telles différences, on peut donc réduire les distorsions de concurrence: telle est la logique de la modification apportée au paragraphe 3 de l'article 157.

## **V. Article 181 bis, relatif aux relations avec les pays tiers**

Le traité de Nice crée le titre XXI nouveau, qui contient l'article 181 bis nouveau. Les objectifs énoncés dans cet article nouveau touchent en partie aux compétences des commissions parlementaires suivantes : développement, ITRE, AFET, budgets et contrôle budgétaire.

Le paragraphe 1 définit l'étendue de l'article. Il dispose que la Communauté mènera des actions qui pourront être de trois sortes: a) coopération économique, b) coopération financière et c) coopération technique. Ces actions devront contribuer "à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

Le paragraphe 2 définit la procédure: le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête les mesures nécessaires, après consultation du PE. Mais, une fois de plus, pour les accords d'association visés à l'article 310, l'unanimité sera requise.

Le paragraphe 3 formalise les accords de coopération entre, d'une part, la Communauté et, d'autre part, pays tiers et organisations internationales. Pour la conclusion de ces accords, la base juridique sera l'article 300, de sorte que le PE sera simplement consulté.

## **VI. La politique commerciale par rapport aux autres politiques communes**

Le traité de Rome entré en vigueur en 1957 prévoyait quatre politiques communes: 1) agriculture, 2) transports, 3) concurrence et 4) politique commerciale. Le traité de Maastricht a ajouté une cinquième politique commune: l'Union économique et monétaire (UEM). Le **tableau 1** ci-après expose les principales bases juridiques utilisées pour mettre en œuvre, quant à leur portée et à leurs objectifs, ces cinq politiques communes, ainsi que le rôle du PE dans chacune d'elles et dans la procédure. Ce tableau a pour objectif de faciliter la comparaison de la PCC avec les quatre autres politiques communes.

La PCC a été conçue au milieu des années 50 pour traiter de la circulation des marchandises, à une époque où il n'y avait que six États membres et où les échanges extérieurs n'étaient pas très développés. Depuis, le monde et l'UE ont changé.

Table 1

Nice Treaty Provisions concerning Community Common Policies

Common Policies	Main Legal Base	European Parliament's Role
1. Agriculture	Art. 37 (2) and (3) - QMV on - making regulations - issuing directives - taking decisions - establishing common organisation	Consultation
2. Transport	Art. 71 (1) on common rules and conditions - QMV Art. 71 (2) on standards of living (as derogation from QMV) - Unanimity	Co-decision Consultation
3. Competition	Art. 83 on definition of prohibitions and detailed rules - QMV Art. 87 (3) on Categories of State Aids - QMV Art. 89 on application of aids granted - QMV	Consultation No role Consultation
4. EMU	Art. 99 (5) on multilateral surveillance - QMV Art. 100 on financial assistance - Unanimity Art. 102(2) on access to financial institutions - QMV Art. 103 (2) on No guarantees, nor liability assumed by EC - QMV Art. 104 (14) on excessive deficits: - Unanimity on replacing the relevant Protocol - QMV on Rules and definitions Art. 105 (6) on prudential supervision - unanimity Art. 106 (2) technical specifications of euro coins - QMV Art. 107 (6) on the ESCB Statute - QMV Art. 111 (1) on International Agreements on an exchange-rate system - Unanimity - QMV if changes of euro central rates Art. 111 (2) on Orientations - QMV Art. 111 (3) and (4) on concluding an agreement on monetary and exchange policy with IMF - QMV Art. 111 (5) on EMU representation - Unanimity	Cooperation To be informed Cooperation Cooperation  Consultation  Assent Cooperation Consultation Consultation  To be informed No role No role  No role
5. Common Commercial Policy	Art. 132 (1) on aid for exports - QMV Art. 132 (3) and (4) on mandate to Commission to open negotiations - QMV Art. 133 (5) to (7) <b>See sections III and V,</b> which <u>also</u> comments on Art. 181 (new) that falls in the competence of Development Cooperation, and Art. 300 on the conclusion of agreements	No role No role

**CONCLUSIONS**

La commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

en ce qui concerne l'industrie, le commerce extérieur, la recherche et l'énergie

1. prend acte du traité de Nice, et notamment des modifications apportées aux articles 133 et 157, ainsi que de l'article 181 bis et du protocole relatif au traité CECA et déplore que les gouvernements ne soient pas parvenus à s'entendre pour renforcer la légitimité et la responsabilité démocratiques des politiques visées auxdits articles;
2. se félicite que la CIG ait pris en considération les propositions du Parlement européen concernant l'article 157, "Industrie", conformément aux termes de sa résolution du 13 avril 2000;
3. déplore que la CIG n'ait pas pris en compte les propositions tendant à renforcer la participation législative et à accroître le contrôle démocratique dans les domaines suivants:
  - a) prise de décision, financement et gestion du nouveau Fonds de recherche du charbon et de l'acier;
  - b) l'article 181 bis (nouveau) du traité fixe des règles à la conclusion d'accords de coopération économique, financière et technique en prévoyant seulement la consultation du Parlement européen alors qu'ils ont des conséquences budgétaires considérables, ce qui accentue le déséquilibre entre les compétences budgétaires de ce dernier et ses possibilités de participer à l'élaboration des politiques;
  - c) le traité de Nice ne conduit pas à l'amélioration, qui s'impose d'urgence, de la capacité d'agir de la Communauté en matière de politique commerciale commune; déplore notamment que n'aient pas été effectués les progrès indispensables dans les domaines de l'investissement, de la prestation de services et de la propriété intellectuelle, conditions d'un rôle actif, conforme à l'importance économique de la Communauté, au sein de l'Organisation mondiale du commerce et dans les relations commerciales multilatérales; fait observer que les modifications apportées à l'article 133 du traité eussent aussi pu être effectuées dans le cadre d'une décision du Conseil statuant à l'unanimité, conformément au paragraphe 5 dudit article, après consultation du Parlement européen;

- d) aucun engagement n'a été pris en ce qui concerne l'information et la participation du Parlement lors de la conclusion des accords internationaux visés aux articles 133 et 300 du traité<sup>1</sup>; invite dans ce contexte le Conseil à négocier avec lui un accord interinstitutionnel ad hoc sur la participation et l'information en matière de conclusion d'accords internationaux (voir l'annexe 1);
4. invite la Commission européenne à soumettre, lors de la prochaine révision du traité, des propositions tendant à accroître la participation du Parlement européen dans les quatre domaines précités;
  5. déplore que la CIG n'ait pas intégré dans le traité les modifications indispensables à la création d'une politique énergétique commune et demande l'inclusion d'un nouveau chapitre "Énergie" consolidé dans le traité.

---

<sup>1</sup> Voir paragraphe 33 du rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale (A5-0086/2000).

*Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et le Conseil sur la mise en œuvre de la politique commerciale commune*

Le Parlement européen et le Conseil,

- a) considérant que les modifications au traité instituant la Communauté européenne que propose le projet de traité de Nice, en général, et l'article 133, en particulier, accroîtront le déficit démocratique et modifieront l'équilibre institutionnel,
- b) considérant que le projet de traité de Nice ajoute un article 181 bis portant sur les accords de coopération, dans trois secteurs essentiellement (coopération économique, financière et technique), mais qu'il n'autorise que la consultation du Parlement européen en dépit des répercussions budgétaires importantes desdits accords,
- c) considérant que, dans sa version révisée par le projet de traité de Nice, l'article 133 renforce intrinsèquement l'intergouvernementalité dès lors qu'il requiert la Commission de faire rapport au comité de l'article 133 plutôt qu'à une institution communautaire et qu'une modification de ce type prémunit et la Commission et le Conseil du contrôle parlementaire,
- d) considérant que les modifications apportées à l'article 133 par le projet de traité de Nice ne se soldent pas par une politique commune plus ouverte ou plus transparente que ce qu'elle était initialement en vertu du traité de Rome de 1957 et que, ce faisant, la crédibilité d'une politique commune de la Communauté européenne ne s'en trouve pas accrue ni la légitimité démocratique de l'Union européenne renforcée,
- e) considérant que la politique commerciale commune lato sensu (si l'on envisage en un tout les articles 133, 181 bis et 300) n'a, comparée aux quatre autres politiques communes de la Communauté européenne, de politique commune que le nom, puisqu'y sont maintenus tous les aspects importants de l'intergouvernementalité, fait qui nie la nature même d'une politique commune de la Communauté et ne dote pas l'Union européenne de mécanismes ou de politiques capables de relever les défis mondiaux,

CONVIENNENT DE CE QUI SUIT:

1. dans le respect de l'économie du traité, le mandat donné à la Commission et la conclusion et la mise en œuvre des accords internationaux – tels que les accords d'association, les accords de coopération et les accords commerciaux – obéiront, dans toute la mesure du possible, à une approche communautaire, définie par les articles pertinents du traité et par la législation communautaire en vigueur;

2. pour toutes les propositions présentées par la Commission au Conseil en vue de l'application de l'article 133, paragraphe 1, la procédure visée au premier alinéa du paragraphe 3 de l'article 300, garantissant la participation du Parlement européen, sert de deuxième base juridique;
3. le Conseil sollicite l'avis du Parlement européen avant de mandater la Commission pour l'ouverture des négociations indispensables en vertu de l'article 133, paragraphe 3; le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence de la question;
4. les documents, rapports et informations que la Commission présente au comité de l'article 133 sont soumis en même temps au Parlement européen pour information, en vertu de la procédure visée à l'annexe VII (documents confidentiels) du règlement du Parlement européen;

le Parlement européen peut inviter le président du comité de l'article 133 à se présenter devant sa commission du commerce extérieur pour procéder à un échange de vues, lequel peut, si nécessaire, avoir lieu à huis clos;

5. pendant la négociation d'un accord commercial ou d'un accord de coopération ou d'un accord d'association et chaque fois que le Parlement européen l'estime nécessaire, la Commission l'informe à huis clos de l'évolution des pourparlers; le Parlement européen peut, à cet égard, décider d'user du pouvoir que lui confère l'article 8 de la décision du Conseil n° 1999/468/CE;
6. la conclusion de toutes négociations relatives aux marchandises et services visées à l'article 133 est soumise à l'avis conforme du Parlement européen en vertu de la procédure visée aux deuxième et troisième alinéas du paragraphe 3 de l'article 300;
7. la procédure visée au paragraphe 3 de l'article 300 est d'application pour tous les accords d'association visés à l'article 310 et pour les accords de coopération visés à divers titres du traité, négociés et conclus par la Communauté avec des pays tiers ou avec des organisations internationales, chaque fois que ces accords emportent des répercussions financières, économiques et commerciales importantes pour la Communauté ou pour ses États membres;
8. la Commission informe le Parlement européen avant de solliciter l'autorisation du Conseil d'engager une procédure en règlement de litige commercial et le Conseil informe le Parlement européen de la décision prise.



25 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne  
(2001/2022(INI))

Rapporteur pour avis: Elspeth Attwooll

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 15 février 2001, la commission de l'emploi et des affaires sociales a nommé Elspeth Attwooll rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion des 24 et 25 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté les conclusions suivantes par 36 voix contre 2 et 3 abstentions.

Étaient présents au moment du vote Michel Rocard (président), Winfried Menrad, Marie-Thérèse Hermange et José Ribeiro e Castro (vice-présidents), Elspeth Attwooll (rapporteur pour avis), María Antonia Avilés Perea, Regina Bastos, Philip Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (suppléant Arlette Laguiller), Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Anne-Karin Glase, Ian Stewart Hudghton, Stephen Hughes, Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (suppléant Rodi Kratsa-Tsagaropoulou), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Mauro Nobilia, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Tokia Saïfi, Herman Schmid, Peter William Skinner (suppléant Jan Andersson), Miet Smet, Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (suppléant Harald Ettl), Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker et Barbara Weiler.

## JUSTIFICATION SUCCINCTE

Les modifications au traité réclamées par la commission de l'emploi et des affaires sociales avant la tenue du Sommet de Nice ne se sont traduites que par l'application de la procédure de codécision aux mesures d'encouragement prévues à l'article 13. Toutefois, la commission de l'emploi et des affaires sociales persiste à croire que les modifications qu'elle recommande sont souhaitables et, par conséquent, les présente à nouveau dans les conclusions du présent avis.

En ce qui concerne la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne, la commission partage l'avis selon lequel de larges discussions devraient avoir lieu avec toutes les parties concernées, en faisant valoir que les pays candidats devraient également y être associés. S'agissant de la société civile, sa participation formelle aux processus de décision de l'Union européenne et la base juridique à définir en la matière constituent des questions clés.

Des quatre sujets de débat d'importance majeure – la délimitation des compétences, le statut de la Charte, la simplification des traités et le rôle des parlements nationaux, seuls les trois premiers intéressent spécifiquement la commission de l'emploi et des affaires sociales:

- 1) actuellement, les questions liées à l'emploi et aux affaires sociales relèvent à la fois de la compétence de l'Union européenne et des États membres, situation pour laquelle le *statu quo* est souhaitable;
- 2) rendre la Charte contraignante pour les institutions de l'Union européenne et les États membres, dans le cadre de l'application du droit européen, contribuerait au développement des droits sociaux;
- 3) avant Nice, la commission réclamait que les traités fissent référence à la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe et à certaines Conventions fondamentales des Nations unies et de l'OIT, ajout qui pourrait se concrétiser lors du processus de simplification. Le même processus pourrait également s'attacher à clarifier la relation entre divers objectifs poursuivis par l'Union, en ce qui concerne notamment ses politiques économique et sociale.

## CONCLUSIONS

La commission de l'emploi et des affaires sociales invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans sa proposition de résolution les éléments suivants:

1. demande qu'un organe de type "convention", auquel seraient étroitement associés les partenaires sociaux et la société civile, élabore des propositions en vue de la prochaine CIG et que les États membres soient encouragés à mettre en place un forum dans lequel les citoyens pourraient interagir avec leur Parlement respectif sur l'avenir de l'Union européenne;

2. déplore que le traité de Nice n'ait ni étendu le vote à la majorité qualifiée à l'ensemble des domaines de la politique sociale, ni supprimé les exceptions prévues à l'article 137, paragraphe 6, du traité CE, ni placé le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil s'agissant de l'ensemble des domaines couverts par les articles 13, 42, 138 et 139 du traité CE, à l'inverse des mesures d'encouragement prévues à l'article 13 du traité CE, ce dont il se félicite;
3. regrette également que, contrairement à ce qu'exige le principe de l'égalité des rémunérations énoncé à l'article 141 du traité CE, l'égalité de traitement entre hommes et femmes n'ait pas été étendue à l'ensemble des questions liées au marché du travail et que la question de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, tant pour les hommes que pour les femmes, n'ait pas été introduite dans l'article 137, paragraphe 1;
4. demande que les dispositions du traité (article 16) concernant les services d'intérêt économique général soient renforcées en vue de garantir la réussite du modèle social européen dans une économie pluraliste;
5. demande que toute proposition future de modification des traités répare ces oublis;
6. demande que le débat sur l'avenir de l'Union européenne porte également sur la question de la définition d'une base juridique pour la participation de la société civile aux procédures décisionnelles de l'Union; demande, par conséquent, que soit instaurée la consultation la plus large possible sur la question, tant au sein de l'Union européenne qu'avec les pays candidats;
7. se réfère à l'article 128 du traité CE en tant que base juridique pour la méthode ouverte de coordination en ce qui concerne la politique de l'emploi et insiste pour qu'une base juridique comparable soit introduite dans le traité pour ce qui est de la politique de la protection sociale;
8. estime que, dans le respect du principe de subsidiarité, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres doit s'accompagner d'une certaine souplesse et du partage d'un certain nombre de compétences, et que, s'agissant des questions liées à l'emploi et aux affaires sociales, l'ensemble des mesures communautaires existantes doit être utilisé, à savoir: la législation, la méthode ouverte de coordination, le dialogue social, les Fonds structurels, les programmes de soutien, l'approche intégrée en matière de politiques, l'analyse et la recherche; estime qu'en tant qu'acteur du pouvoir législatif européen, le Parlement européen doit être pleinement associé à l'ensemble de ces procédures et instruments politiques;
9. déplore que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'ait pas été intégrée dans les traités; demande que cette charte, qui a été proclamée à Nice, soit rendue contraignante pour les institutions de l'Union et les États membres dans le cadre de l'application du droit européen; estime par conséquent que la Charte des droits fondamentaux doit constituer une partie essentielle du prochain traité sur

l'Union européenne;

10. demande que, lors de la révision des traités, il soit fait référence à la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe et à certaines conventions fondamentales de l'OIT et des Nations unies, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant qui a été adoptée le 20 novembre 1989 par les Nations unies;
11. demande que soit tenue une réunion conjointe annuelle entre les délégations des commissions de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, des parlements des États membres, des parlements des pays candidats et du Conseil de l'Europe.

25 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne  
2001/2022(INI)

Rapporteur pour avis: María Rodríguez Ramos

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 27 février 2001, la commission de l'agriculture et du développement rural a nommé María Rodríguez Ramos rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 21 mars, 27 mars et 24 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (président), Joseph Daul et Vincenzo Lavarra (vice-présidents), Georges Garot (rapporteur pour avis, suppléant María Rodríguez Ramos), Gordon J. Adam, Danielle Auroi, Alexandros Baltas (suppléant Bernard Poignant), António Campos, Giorgio Celli, Michl Ebner, Jonathan Evans (suppléant Elisabeth Jeggle), Anne Ferreira (suppléant Michel J.M. Dary), Christel Fiebiger, Lutz Goepel, Willi Görlach, María Izquierdo Rojo, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Dimitrios Koulourianos, Albert Jan Maat, Xaver Mayer, Jan Mulder (suppléant Giovanni Procacci), James Nicholson (suppléant Francesco Fiori), Neil Parish, Mikko Pesälä, Agnes Schierhuber, Struan Stevenson et Robert William Sturdy.

## JUSTIFICATION SUCCINCTE

### 1. Le traité de Nice et la politique agricole commune

Le traité d'Amsterdam, dont l'objectif principal était de faire relever le défi de l'élargissement aux institutions européennes, n'a pas été à la hauteur de ses ambitions et est resté muet sur trois dossiers essentiels: la composition et la taille de la Commission, l'élargissement du vote à la majorité qualifiée et la repondération des voix.

Dans ce contexte, il y a lieu de se féliciter qu'à l'issue d'âpres négociations, la conférence de Nice ait finalement permis l'adoption d'une réforme institutionnelle qui laisse la voie ouverte aux prochaines adhésions. Toutefois, selon le rapporteur pour avis de la commission de l'agriculture et du développement rural, cette victoire est tempérée par d'autres éléments:

a) En premier lieu, les négociations sur les aspects institutionnels ont entraîné l'abandon pur et simple d'autres questions, en particulier de celle de l'extension générale de la codécision à tous les domaines où les décisions sont déjà prises à la majorité qualifiée. Le Parlement européen a présenté des propositions concrètes visant à étendre la codécision aux domaines de la politique agricole commune, de la politique de la concurrence et des aides nationales, mais ces points n'ont jamais été inscrits à l'ordre du jour de la conférence.

b) La non-application de la codécision à la PAC constitue l'une des principales questions restées en suspens à Nice, ce qui place l'agriculture dans une position discriminatoire par rapport à des domaines connexes, tels que la santé publique, la protection des consommateurs, l'environnement ou le marché intérieur, qui relèvent déjà de la codécision. Cette différenciation, en soi artificielle, ne tient pas compte de l'existence d'un système agro-alimentaire intégré au sein de l'Union européenne; elle va à l'encontre de la clarté juridique et, en fin de compte, constitue une source permanente de conflits institutionnels (notamment au sein du Parlement, lors de la répartition des propositions législatives entre les différentes commission parlementaires compétentes au fond). Par ailleurs, il faut rappeler que la reconnaissance de la codécision pour la PAC ne concernerait que les actes législatifs. Sur cette base, les aspects exécutifs et administratifs relèveraient, comme c'est déjà le cas, de la compétence de la Commission, conformément aux règles de comitologie.

c) Dans ce contexte, il convient également de tenir compte du fait que, contrairement à ce qu'avance parfois la Commission, l'application de la codécision à *l'ensemble des actes législatifs agricoles* ne se traduirait pas par une charge de travail insurmontable pour le Parlement européen. Il suffit de se remémorer qu'en 1998, malgré la présentation de l'Agenda 2000, le nombre d'actes agricoles sur lesquels le Parlement a été consulté s'élevait à 53. En 1999, ces actes n'étaient qu'au nombre de 28, dont 16 pourraient être considérés comme "*actes fondamentaux*" et 12 comme "*actes non fondamentaux*". Ces chiffres ne peuvent en aucun cas justifier une distinction préalable, et obligatoirement équivoque, quant à la nature des actes agricoles, ni la définition qui en découle de deux procédures parallèles – l'une de consultation, l'autre de codécision – selon la nature de chaque acte, risquant, qui plus est, de provoquer d'incessants conflits d'interprétation sur leur qualification. En outre, il existe de nombreux actes législatifs (adaptations techniques, prorogation de la validité des règlements en vigueur, etc.) qui pourraient systématiquement être adoptés en première lecture

suivant une procédure simplifiée, afin d'éviter d'éventuels retards dans leur application. En fin de compte, le Parlement européen, en sa qualité de plus haut représentant des peuples de l'Europe, se doit d'insister, lors de la prochaine conférence intergouvernementale de 2004, sur l'application de la codécision à *l'ensemble des actes législatifs agricoles*.

d) Par ailleurs, le traité de Nice a compliqué – si c'est possible – le processus de prise de décisions, ce qui peut se traduire par un blocage des prochaines réformes de la politique agricole commune et, parallèlement, par un affaiblissement des positions de l'Union dans les négociations agricoles en cours à l'OMC.

e) Cette situation est particulièrement grave dans la mesure où la Conférence intergouvernementale de Nice a également révélé de profondes divergences entre les États quant à la forme future de l'Union et concrétisé la quasi-rupture de l'axe franco-allemand, traditionnellement le moteur de la construction européenne.

f) Les résultats de Nice ont, non seulement, laissé dans l'esprit de l'opinion publique l'image d'États avant tout préoccupés par la simple répartition des pouvoirs au sein des institutions, mais ils ont aussi fait naître de sérieux doutes sur la capacité et la volonté politique du Conseil de parvenir aux accords nécessaires pour adapter la PAC aux exigences toujours plus grandes des citoyens européens (nettement mises en évidence par la crise actuelle de la vache folle) et pour relever les défis lancés par les adhésions et les négociations multilatérales en cours. Cette situation met en péril la pérennité du modèle agricole européen, composante fondamentale du modèle social européen, au sein d'une Union européenne élargie.

## **2. L'après-Nice: vers une politique agricole et rurale commune soumise à la codécision**

Au vu de ce qui précède, le débat sur l'avenir de l'Union européenne prévu dans la *Déclaration relative à l'avenir de l'Union* inscrite dans l'acte final de la conférence de Nice (paragraphe 3), devrait tenir compte du futur rôle joué par une politique agricole et rurale commune dans l'intégration européenne, ainsi que de la contribution de l'agriculture à la protection de l'environnement et du paysage, à l'utilisation et à l'aménagement du territoire, ou encore à la qualité et à la sécurité alimentaires. Par ailleurs, ce débat, qui peut aboutir à une nouvelle répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres, conformément au point 5 de ladite déclaration, devrait garantir la survie du caractère supranational de la future politique agricole et rurale.

En somme, il s'agit d'ajouter à l'ordre du jour de la prochaine Conférence intergouvernementale la révision du chapitre agricole des traités (articles 32 à 38) de manière à veiller, conformément aux conclusions du Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997, au maintien du modèle agricole européen au sein d'une Union européenne élargie. Dans cette perspective, les traités devront expressément consacrer les principes de multifonctionnalité, de durabilité et de précaution. Parallèlement, ils devront prévoir un soutien spécifique aux petits agriculteurs, ainsi qu'aux biens et services d'intérêt public provenant de l'activité agricole que le marché est actuellement incapable de rémunérer.

Dans ce contexte, la prochaine réforme des traités, à l'issue de la Conférence

intergouvernementale de 2004, se doit d'introduire la procédure de codécision dans le secteur agricole, en vue d'améliorer et de garantir la légitimité démocratique et la transparence de l'Union, ainsi que de rapprocher les citoyens des États membres, en vertu des dispositions du paragraphe 6 de la *Déclaration relative à l'avenir de l'Union* inscrite dans l'acte final de la conférence de Nice.

## CONCLUSIONS

La commission de l'agriculture et du développement rural invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

### Conclusion 1

Prend acte des réformes institutionnelles introduites par le traité de Nice dès lors qu'elles ouvrent la voie aux prochaines adhésions; dans cette perspective, espère que le Conseil fera preuve de cohérence et adoptera, à court et à moyen termes, les moyens et les mesures adéquats pour permettre à la PAC de garantir une agriculture durable et de qualité qui contribue au développement rural et à la cohésion économique et sociale au sein d'une Union européenne élargie.

### Conclusion 2

Craint que la complexité de la prise de décisions issue du traité de Nice n'aboutisse au blocage des prochaines réformes de la politique agricole commune et, parallèlement, à l'affaiblissement des positions de l'Union européenne dans les négociations agricoles en cours à l'OMC; demande, par conséquent, aux membres du Conseil de démontrer leur volonté politique de parvenir à des accords permettant de franchir tous les obstacles et de donner aux citoyens européens un signal clair qui les convainque qu'une PAC révisée garantira les droits des consommateurs, des producteurs et du monde rural en général.

### Conclusion 3

Déplore le fait que l'application de la codécision à la PAC ait à nouveau été dédaignée, entraînant le maintien d'un traitement discriminatoire par rapport à des domaines connexes à l'agriculture (santé publique, protection des consommateurs, environnement, marché intérieur) qui bénéficient déjà de la codécision; regrette la différenciation artificielle qui s'oppose à la clarté juridique et qui constitue une source permanente de conflits institutionnels.



#### Conclusion 4

Demande que le débat relatif à l'avenir de l'Union européenne prévu par la déclaration inscrite dans l'acte final de la conférence de Nice, tienne compte du rôle qu'une politique agricole et rurale commune devra jouer dans l'intégration européenne, ainsi que de la contribution de l'agriculture à la protection de l'environnement et du paysage, à l'utilisation et à l'aménagement du territoire, ainsi qu'à la qualité et à la sécurité alimentaires; considère qu'il est primordial que la nouvelle répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres résultant de ce débat ne se fasse pas au détriment du caractère supranational de cette politique.

#### Conclusion 5

Demande que le Parlement européen et ses commissions soient activement intégrés au processus post-Nice qui débute ainsi qu'aux négociations prévues pour l'élaboration d'un nouveau traité européen; demande la mise en place d'une procédure qui voie le Parlement européen, le Conseil européen, la Commission et les pays candidats se réunir au plus tôt pour débattre de l'avenir de l'UE; souligne à cet égard que le Parlement doit d'emblée clairement faire part à ses partenaires de l'absolue nécessité, en ce qui concerne le contenu de la discussion, de lui confier un rôle de codécision intégrale pour l'ensemble des questions agricoles ainsi que de réviser les articles 32 à 38 du traité UE et de donner au modèle agricole européen une définition actualisée.

#### Conclusion 6

Juge indispensable, compte tenu des droits des consommateurs, des producteurs et du monde rural en général, d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine Conférence intergouvernementale la révision du chapitre agricole des traités (articles 32 à 38), de manière à garantir la sauvegarde du modèle agricole européen au sein d'une Union européenne élargie, et ce, conformément aux conclusions du Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997.

#### Conclusion 7

Estime, dans ce contexte, que la prochaine réforme des traités doit servir à consacrer les principes de multifonctionnalité, de durabilité et de précaution, servant de base au modèle agricole européen, et à créer un cadre adéquat en vue d'un soutien spécifique aux petits agriculteurs et aux biens et services d'intérêt public provenant de l'activité agricole que le marché est actuellement incapable de rémunérer.

#### Conclusion 8

Estime qu'il convient, dans cette perspective, de redéfinir intégralement le budget de la PAC, de manière à ce que le développement rural devienne le pilier fondamental et prioritaire de la réforme nécessaire de la politique agricole.

#### Conclusion 9

Exige que, sur la base de la prochaine réforme des traités résultant de la Conférence intergouvernementale de 2004, la procédure de codécision et l'intégralité du pouvoir budgétaire soient appliquées à l'ensemble des actes législatifs agricoles, afin d'améliorer et de garantir la légitimité démocratique et la transparence de l'Union, ainsi que de rapprocher les citoyens des États membres, en vertu des dispositions de la déclaration relative à l'avenir de l'Union inscrite dans l'acte final de la conférence de Nice.

24 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DE LA PECHE**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne  
(2001/2022(INI))

Rapporteur pour avis: Brigitte Langenhagen

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 6 mars 2001, la commission de la pêche a nommé Brigitte Langenhagen rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 21 mars et 24 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Daniel Varela Suanzes-Carpegna (président), Rosa Miguélez Ramos et Hugues Martin (vice-présidents), Brigitte Langenhagen (rapporteur pour avis), Elspeth Attwooll, Arlindo Cunha, Pat the Cope Gallagher, Michael John Holmes (suppléant Nigel Paul Farage, conformément à l'article 166, paragraphe 3, du règlement), Ian Stewart Hudghton, Giorgio Lisi (suppléant Antonio Tajani), John Joseph McCartin (suppléant Carmen Fraga Estévez), Patricia McKenna, James Nicholson, Bernard Poignant et Catherine Stihler.

## JUSTIFICATION SUCCINCTE

La Conférence intergouvernementale tenue à Nice en décembre 2000 par les représentants des gouvernements des États membres a adopté plusieurs réformes importantes pour l'avenir de l'Union européenne, notamment pour ce qui concerne les aspects institutionnels permettant le futur élargissement de l'Union européenne à de nouveaux États membres.

Cette conférence a eu pour résultat les dispositions qui forment le "traité de Nice", texte qui a été signé par les ministres des Affaires étrangères des États membres le 26 février 2001 et qui est actuellement soumis au processus de ratification dans tous les États membres.

La Conférence intergouvernementale de Nice a adopté un ordre du jour limité, centré sur la réforme nécessaire des institutions communautaires en vue de faire face de façon satisfaisante au futur élargissement de l'Union, en reportant à une autre occasion une réforme globale des politiques communautaires existantes, une révision du cadre réglementaire communautaire et du système de répartition des compétences entre l'Union et les États membres.

Dans cette optique, le traité de Nice ne peut être considéré que comme un chaînon supplémentaire dans un processus évolutif vers la construction de l'Union européenne, processus dynamique en constante évolution depuis le traité de Rome jusqu'à nos jours.

Compte tenu de cette situation et étant donné que les questions évoquées dans l'avis que la commission de la pêche a émis avant la tenue de cette Conférence intergouvernementale n'ont pas été traitées lors du Sommet de Nice, la commission de la pêche, face aux conditions inchangées, maintient les postulats repris dans ledit avis<sup>1</sup> pour qu'ils soient abordés dans le nouveau processus qui débouchera sur la Conférence intergouvernementale qui sera convoquée en l'année 2004 et dont le premier acte préparatoire sera le prochain Conseil européen, qui aura lieu à Göteborg au mois de juin de cette année. Les aspirations de la commission de la pêche dans cette nouvelle étape constitutive pourraient être résumées de la façon suivante:

### QUESTIONS FONDAMENTALES A EXAMINER A L'OCCASION DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE EN L'AN 2004

#### A. Mention spécifique dans les traités constitutifs

Il apparaît opportun de réserver une plus large place, dans les traités constitutifs, aux quelques politiques sectorielles communautaires existantes. En effet, si la politique de la pêche pouvait, à l'origine, être considérée comme accessoire par rapport à la politique de l'agriculture, il s'agit aujourd'hui d'une politique sectorielle à part entière, qui s'est beaucoup développée, aussi conviendrait-il d'insérer dans le nouveau traité un titre spécifique "pêche", qui définisse les objectifs de la politique commune de la pêche et les procédures législatives à appliquer pour les atteindre.

---

<sup>1</sup> A5-0018/2000.

## B. Procédure de décision

La politique de la pêche étant l'un des rares secteurs économiques véritablement communautaires où il appartient aux institutions de l'Union de prendre les principales décisions, le Parlement européen, en tant que plus haut représentant des citoyens, et dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle de l'exécutif - qu'il s'agisse du Conseil ou de la Commission - dans le système institutionnel particulier de l'Union, estime qu'il doit, pour les décisions sur les principales questions touchant à la politique de la pêche, jouer un rôle plus important que celui, actuellement limité, qui lui est dévolu selon la procédure de simple consultation.

La commission de la pêche estime qu'en règle générale, lorsqu'il s'agit de grandes orientations de la politique commune de la pêche et de règlements de base applicables aux différents secteurs: organisation de marchés, principes de conservation et de gestion des ressources, régime de contrôle, mesures techniques de conservation et instruments structurels, il y a lieu d'appliquer la procédure de codécision, ou une autre procédure similaire qui serait prévue lors des réformes ultérieures des traités, et qui octroie au Parlement un véritable rôle dans la procédure de la prise de décisions pour les actes juridiques fondamentaux

## C. Accords internationaux de pêche

Au début de la précédente législature, le Parlement était mis devant le fait accompli: il était consulté sur un texte, généralement un protocole visant à reconduire un accord antérieur, qui avait été négocié unilatéralement par la Commission conformément au mandat donné par le Conseil et qui, dans bien des cas, était déjà en application à titre provisoire au moment où le texte du protocole était transmis, pour avis, au Parlement, de sorte que cette consultation revêtait le caractère d'une simple formalité.

Le 12 décembre 1996, le Parlement, la Commission et le Conseil ont signé une déclaration commune concernant l'amélioration de l'information de l'autorité budgétaire sur les accords de pêche<sup>1</sup>. Selon cette déclaration, la Commission tient "le Parlement européen régulièrement informé à travers ses commissions parlementaires de la préparation et du déroulement des négociations, y compris les implications budgétaires" et "chaque trimestre, la Commission présentera à l'autorité budgétaire des informations détaillées sur l'exécution des accords en cours et les prévisions financières pour le reste de l'année."

Le 5 juillet 2000, le Parlement européen et la Commission ont adopté un accord-cadre<sup>2</sup> réglementant les relations entre les deux institutions et dont l'annexe II contient des "dispositions sur la transmission au Parlement européen des informations sur les accords internationaux et sur l'élargissement, et implication du Parlement européen à cet égard", lesquelles reprennent, fondamentalement, les dispositions adoptées en 1996.

---

<sup>1</sup> JO C 20 du 20.1.1997, p. 109.

<sup>2</sup> C5-0349/2000.

En vertu de ces dispositions, la commission de la pêche a été nettement mieux informée sur les aspects budgétaires des accords qui sont visés dans la déclaration ainsi que certaines données concernant l'utilisation des droits de pêche obtenus. La Commission transmet officieusement le texte du protocole de pêche immédiatement, comme il a été convenu dans la négociation, dans la langue disponible, ce qui permet au Parlement de se prononcer avant que le versement des premières tranches de la compensation financière soit effectué.

Ces derniers temps, ce mécanisme qui fonctionnait de façon satisfaisante, présente de nombreux problèmes. Malheureusement, les retards constatés récemment dans l'adoption des propositions législatives par la Commission jette une ombre sur cette amélioration.

En ce qui concerne l'influence du Parlement européen, notre institution a déployé une intense activité dans les domaines juridique et politique afin d'obtenir que son avis conforme soit obligatoire pour l'adoption des accords internationaux de pêche et de jouir ainsi d'un véritable pouvoir de décision pour la conclusion de ces accords.

#### D. Organisations internationales

En ce qui concerne l'action extérieure en matière de pêche, un autre motif d'insatisfaction pour le Parlement est la place qui lui est accordée au sein des organismes internationaux à caractère régional, comme la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM), l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO/IFO), la Commission internationale pour la conservation du thon de l'Atlantique (ICCAT), qui jouent un rôle de plus en plus actif dans la conservation et l'exploitation rationnelle des ressources halieutiques dans le monde. L'accord-cadre entre le Parlement européen et la Commission conclu le 5 juillet 2000 réitère la position reprise dans le Code de conduite du 15 mai 1995, qui se traduit par une meilleure information sur l'avancement des travaux et sur les décisions adoptées au sein de ces enceintes importantes, décisions qui, dans de nombreux cas, doivent obligatoirement être transposées dans le droit communautaire et qui influent sur la politique commune de la pêche.

La Commission facilite l'intégration des députés du Parlement européen comme observateurs dans les délégations menant les négociations communautaires pour les accords multilatéraux, mais ceux-ci n'ont jamais été autorisés à participer directement aux réunions de négociation, où se prennent véritablement les décisions.

## CONCLUSIONS

La commission de la pêche invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à tenir compte des questions suivantes dans son rapport sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne lors des préparatifs de la prochaine Conférence intergouvernementale:

1. le Parlement européen déplore qu'un chapitre spécifique consacré à la pêche n'ait pas été introduit dans le traité de Nice, comme l'exigent l'importance et l'ampleur prises par une des rares politiques communes de l'Union, chapitre dans lequel il faudrait définir les objectifs de cette politique, ses principes et les procédures juridiques qui lui sont applicables;
2. la conversion du Parlement de simple observateur en véritable protagoniste requiert une modification des procédures en vigueur en ce sens qu'il faut revoir la règle générale en vertu de laquelle l'intervention du Parlement dans ce domaine est fondée sur la procédure de consultation; il convient d'envisager une autre procédure qui permette à notre institution d'agir sur les décisions fondamentales, ce qui exige le recours à des procédures telles que l'actuelle codécision;
3. à cette fin, et compte tenu du processus ouvert pour la révision de la politique commune de la pêche, il conviendrait, sur la base de l'article 308 du traité, d'inclure la politique communautaire de la pêche dans la procédure de codécision;
4. pour ce qui concerne la dimension internationale de la politique de la pêche, il faut renforcer le rôle du Parlement en exigeant que la procédure de l'avis conforme soit appliquée pour la conclusion de tous les accords internationaux de pêche;
5. il faudrait également étudier avec la Commission les dispositions à prendre pour que les députés participent directement aux travaux des organes de décision au sein des organismes internationaux à caractère régional qui sont compétents en matière de pêche et à la négociation des accords internationaux de pêche de l'Union;
6. demande que, lors des discussions préparatoires d'une nouvelle CIG, la politique commune de la pêche soit prise en considération, eu égard au rôle que joue le secteur de la pêche en matière de protection de l'environnement, d'aménagement régional et à la contribution dudit secteur à la sécurité alimentaire et à la cohésion économique et sociale des régions dépendant de la pêche; la répartition des compétences entre Union européenne et États membres ne peut pas porter atteinte au caractère supranational de la politique commune de la pêche.

25 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE LA JEUNESSE, DE L'EDUCATION, DES MEDIAS ET DES SPORTS**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne  
(2001/2022(INI))

Rapporteur pour avis: Barbara O'Toole

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 6 mars 2001, la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports a nommé Barbara O'Toole rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions du 10 avril et des 24 et 25 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes par 24 voix contre 3.

Étaient présents au moment du vote Vasco Graça Moura (président f.f.), Giorgio Ruffolo et Ulpu Iivari (vice-présidents), Barbara O'Toole (rapporteur pour avis), Ole Andreasen, Pedro Aparicio Sánchez, Rolf Berend (suppléant Mónica Ridruejo), Thierry de La Perriere, Raina A. Mercedes Echerer, Lissy Gröner, Cristina Gutiérrez Cortines (suppléant Vittorio Sgarbi), Christopher Heaton-Harris, Ruth Hieronymi, Timothy Kirkhope (suppléant Giuseppe Gargani), Maria Martens, Mario Mauro, Pietro-Paolo Mennea, Doris Pack, Roy Perry, Martine Roure, Dana Rosemary Scallon (suppléant Christine de Veyrac), The Earl of Stockton (suppléant Sabine Zissener), Kathleen Van Brempt, Luckas Vander Taelen, Eurig Wyn, Theresa Zabell et Myrsini Zorba (suppléant Phillip Whitehead).



## JUSTIFICATION SUCCINCTE

L'avis de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports sur le rapport rédigé par la commission des affaires constitutionnelles avant la Conférence intergouvernementale<sup>1</sup> invitait à développer davantage l'Union européenne dans un certain nombre de secteurs. Votre rapporteur pour avis demeure convaincue qu'il est important de progresser dans ces secteurs si l'on veut que l'élargissement soit un succès; elle est partie de cette réflexion pour préparer l'avis de la commission sur les résultats de la Conférence intergouvernementale, le projet de traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne.

### Information et communication

La commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports a – de même que le Parlement dans son ensemble<sup>2</sup> – constamment attiré l'attention sur la nécessité d'instaurer une politique globale d'information et de communication, reposant sur le pluralisme et le respect de la diversité culturelle et linguistique, afin d'informer les citoyens européens sur tous les aspects de l'Union. Une politique réussie dans ce domaine alimenterait le débat public sur l'avenir de l'Union et de ses politiques. Elle renforcerait également l'image démocratique de ses institutions et encouragerait la participation active à la vie politique, qui constitue l'une des caractéristiques d'une démocratie; les jeunes – auxquels la politique "institutionnelle" conventionnelle apparaît souvent dénuée d'attraits – représentent un groupe-cible particulièrement important. En matière d'amélioration de la transparence et de l'ouverture, le Conseil pourrait donner le bon exemple en rendant intégralement publique la manière dont chacun des États membres vote et en autorisant le public à assister à ses réunions. Étant donné que l'Union va bientôt s'élargir et englober des sociétés qui ne sont sorties que récemment de décennies de totalitarisme, le renforcement de la transparence au sein de l'Union et la mise en place d'une véritable politique d'information et de communication doivent être considérés comme des urgences.

### Médias

L'article 157, paragraphe 3, du traité d'Amsterdam stipulait que, dans le domaine de l'industrie, le Conseil statue à la majorité qualifiée après *consultation* du Parlement européen: telle est la procédure par laquelle le programme MEDIA PLUS a été établi. La CIG prévoit l'introduction de la *codécision* dans ce domaine: c'est là un progrès bienvenu vers la responsabilité démocratique dans un secteur d'activité important de notre commission.

### Culture

En 1997, dans son avis à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles sur le projet de traité d'Amsterdam, notre commission faisait part de son mécontentement devant le fait que le vote à la majorité qualifiée n'avait pas été introduit en matière de culture; elle

---

<sup>1</sup> A5-0086/2000.

<sup>2</sup> En dernier lieu dans la résolution du Parlement européen B5-0174/2001 sur la stratégie d'information et de communication de l'UE (procès-verbal de la séance du 14 mars 2001).

prédisait que la nécessité pour le Conseil de statuer à l'unanimité ferait obstacle à l'instauration de mesures dans ce domaine<sup>1</sup>. Cette prédiction a été confirmée par les difficultés rencontrées pour parvenir finalement à adopter le programme-cadre Culture 2000. Dans ce contexte, notre commission a une fois encore appelé, dans son avis sur la CIG 2000, à passer dans ce domaine du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée. Il est extrêmement regrettable que l'appel du Parlement à modifier l'article 151, paragraphe 5, de manière à prévoir le vote à la majorité qualifiée au Conseil ait été ignoré.

## **Sports**

Les sports ne figurent dans la dénomination de notre commission que depuis 1999, mais celle-ci les considère depuis longtemps comme un des secteurs relevant de sa compétence. Elle a toujours mis l'accent sur l'importance des sports du point de vue de la santé, de l'éducation et sur le plan social et a constamment demandé l'instauration d'une base juridique pour permettre une action communautaire dans le domaine des sports – demande réitérée en dernier lieu dans son avis sur la Conférence intergouvernementale à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles. Le traité d'Amsterdam incluait une déclaration sur les sports et le traité de Nice comporte une annexe (l'annexe IV) relative à ce sujet. Cependant, ni l'un ni l'autre ne constituent une base juridique pour l'action communautaire.

## **Éducation**

La Conférence intergouvernementale a laissé l'article 149 du traité inchangé, ce qui est regrettable. Une référence explicite à la création d'un espace éducatif européen aurait souligné l'opportunité de fixer des points de référence pour pouvoir comparer les différents systèmes nationaux et régionaux (comparaison des performances), de promouvoir les échanges d'expériences et d'encourager la diffusion des meilleures pratiques.

## **Questions institutionnelles et "post-Nice"**

Le Parlement européen est la seule institution européenne démocratiquement élue. Il doit donc avoir le droit de jouer plus qu'un simple rôle consultatif et de participer aux futures Conférences intergouvernementales plus complètement qu'il n'a pu le faire dans le cadre de la préparation du sommet de Nice.

Le traité de Nice contient une déclaration prévoyant un vaste débat en profondeur sur l'avenir de l'Union européenne. Les présidences suédoise et belge ouvriront le débat, dans lequel les parlements nationaux et l'opinion publique de toute l'Union seront consultés et auxquels les pays candidats à l'adhésion seront eux aussi associés. Un rapport sera présenté au Conseil européen de Göteborg en juin 2001 et le Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, adoptera une déclaration sur la poursuite du processus. L'une des quatre principales questions qui devront être discutées est celle de l'établissement et du contrôle d'une ligne de

---

<sup>1</sup> A4-0347/1997.

démarcation plus précise entre les compétences de l'Union européenne et celles des États membres, conformément au principe de subsidiarité.

Il s'agit là d'une question importante pour notre commission. Tracer une ligne de démarcation plus précise entre les attributions respectives de l'Union et des États membres ôterait toute raison d'être au vote à l'unanimité au Conseil dans le domaine de la politique culturelle et supprimerait le principal obstacle à la mise en œuvre d'une politique culturelle plus vigoureuse au niveau européen, tout en offrant une garantie constitutionnelle quant au respect des cultures des États membres. De même, définir plus clairement les pouvoirs respectifs ouvrirait la voie à l'émergence d'un secteur éducatif réellement européen, tout en permettant de reconnaître – et de garantir – la responsabilité des autorités locales, régionales et nationales à l'égard des systèmes éducatifs à ces différents niveaux.

Étant donné que d'autres modifications de la structure institutionnelle de l'Union sont nécessaires pour assurer le succès de l'élargissement, il est important que des progrès substantiels soient accomplis dans ce domaine d'ici à la fin de l'année 2003.

## CONCLUSIONS

La commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. réaffirme sa conviction qu'une politique européenne d'information et de communication fondée sur les principes du pluralisme, de la transparence et de la diversité encouragerait le débat public et ferait prendre davantage conscience à l'opinion publique – et en particulier aux jeunes – des avantages de la coopération européenne dans le cadre de l'UE; est d'avis que les principes essentiels de la politique d'information de l'UE doivent être la décentralisation de sa mise en œuvre, la coordination (en particulier, entre les efforts entrepris par la Commission et ceux du Parlement), la définition de groupes cibles et l'utilisation optimale des technologies de l'information; estime qu'un renforcement de la coopération entre l'UE et les pays candidats à l'adhésion dans le domaine de l'information et des communications contribuerait à assurer le succès des prochains élargissements; invite la Commission à proposer un programme d'information pluriannuel;
2. se félicite de l'extension du vote à la majorité qualifiée, en particulier pour les mesures destinées à appuyer les actions menées par les États membres dans le domaine de l'industrie (article 157, paragraphe 3);
3. regrette que le vote à la majorité qualifiée n'ait toujours pas été instauré dans tous les secteurs auxquels s'applique la procédure de codécision; déplore que le vote à l'unanimité au Conseil continue de s'appliquer en ce qui concerne l'article 151, paragraphe 5, et demande que le vote à la majorité qualifiée, lorsqu'il s'agit de soutenir des mesures dans le domaine de la culture, soit instauré lors d'une future révision du traité;

4. estime que les sports comportent des aspects éducatif, sanitaires et sociaux importants ; déplore que son appel, formulé de longue date, à inclure dans le traité une base juridique pour l'action communautaire dans le domaine du sport ait été une fois de plus rejeté ; demande la création d'une telle base juridique lors d'une future révision du traité qui reconnaisse et sauvegarde la spécificité du sport;
5. demande l'établissement d'une politique commune de l'Union européenne en faveur de la jeunesse de telle sorte que les problèmes spécifiques à celle-ci soient traités dans le cadre de toutes les politiques de l'Union et par toutes ses institutions;
6. demande que, lors d'une future révision du traité, l'article 149, paragraphe 2, soit modifié de manière à inclure une référence à la création d'un secteur éducatif européen fondé sur des points de référence établis en commun pour permettre la comparaison entre les systèmes éducatifs, les échanges d'expériences et la diffusion des meilleures pratiques;
7. déplore que la participation du Parlement à la Conférence intergouvernementale qui a précédé le traité de Nice ait été limitée et en vue de l'adoption d'une approche plus globale et pluraliste, appelle à un renforcement de son rôle lors des Conférences intergouvernementales futures sur le modèle de la Convention qui a été utilisée pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
8. demande au Conseil européen d'intégrer la Charte des droits fondamentaux dans le traité;
9. invite la Commission, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, à respecter l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux dans l'ensemble des politiques et des programmes de l'Union européenne, tout particulièrement dans les domaines des technologies de l'information et des communications, des techniques audiovisuelles, de l'éducation, de la culture et de l'apprentissage des langues;
10. se félicite de l'engagement, qui figure dans les conclusions du sommet de Nice, de tracer une ligne de démarcation plus précise entre les pouvoirs respectifs de l'Union européenne et des États membres, conformément au principe de subsidiarité; invite le Conseil et la Commission à lancer au plus vite le vaste débat sur la finalité de l'Union européenne, prévu à l'annexe IV du traité de Nice, associant l'ensemble des citoyens des États membres et des pays candidats et espère que des progrès substantiels vers la réalisation de cet objectif seront accomplis d'ici à la fin de l'année 2003;
11. demande que, pour compléter une stratégie d'information et de communication efficace et pour respecter l'engagement pris par l'Union de renforcer au maximum l'ouverture et la transparence, le Conseil mette fin au secret qui entoure ses votes et autorise le public à assister à ses réunions.

24 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA FEMME ET DE L'EGALITE DES CHANCES**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice et l'avenir de l' Union européenne  
(2001/2022(INI))

Rapporteur pour avis: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 27 février 2001, la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances a nommé Rodi Kratsa-Tsagaropoulou rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 9 et 24 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Maj Britt Theorin (présidente), Anne E.M. Van Lancker (vice-présidente), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (rapporteur pour avis), Lone Dybkjær, Ilda Figueiredo (suppléant Armonia Bordes), Fiorella Ghilardotti, Lissy Gröner, Anna Karamanou, Christa Kläß, Thomas Mann, Emilia Franziska Müller, Christa Prets, Patsy Sørensen, Joke Swiebel, Helena Torres Marques et Sabine Zissener.

## CONCLUSIONS

La commission des droits de la femme et de l'égalité des chances invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

### Traité de Nice

1. se félicite de la possibilité donnée au Conseil, en vertu de l'article 13, d'adopter à la majorité qualifiée, conformément à la procédure visée à l'article 251, des mesures d'encouragement communautaires, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer leurs actions en vue de combattre toute discrimination, notamment fondée sur le sexe;
2. regrette qu'aucune amélioration n'ait été apportée aux articles 137 et 141 en ce qui concerne l'égalité entre hommes et femmes à propos de tous les sujets du marché du travail et que n'ait pas été garantie à cette égalité une base juridique qui aille plus précisément au delà du secteur de l'emploi (participation équilibrée des femmes à la prise de décision, réconciliation de la vie familiale et vie professionnelle);
3. regrette aussi qu'une clarification, qui était très nécessaire sur le plan juridique, des implications en matières d'égalité entre hommes et femmes contenues dans les articles 2 et 3 du Traité n'ait pas été faite; estime que pendant toute la période post Nice et lors de la préparation de la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004, il conviendra d'inclure la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines et de prévoir enfin la base juridique appropriée;
4. se félicite de l'intégration dans le traité de l'Unité européenne de coopération judiciaire (Eurojust), mais signale cependant la nécessité de compléter l'article 29 et l'article 31, point e), en y mentionnant l'action de ce nouvel organe interétatique, dont l'objectif est de combattre la criminalité organisée, qui affecte tout particulièrement les femmes;

### Charte des droits fondamentaux

5. se félicite de l'article 21 de la Charte, qui interdit toute discrimination fondée, entre autres, sur le sexe, la race et les origines et de l'article 23, qui prévoit que l'égalité entre les femmes et les hommes doit être assurée dans tous les domaines; regrette que le principe de l'égalité concernant les droits politiques, civils et sociaux entre les femmes et les hommes ne soient pas explicitement cités comme une obligation de promouvoir activement l'égalité entre les sexes; estime en conséquence qu'il convient d'améliorer encore le texte de la Charte avant de l'intégrer, sous sa forme définitive, aux traités;
6. regrette que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'ai pas été intégrée

dans les Traités et estime indispensable son introduction dans les traités pour qu'elle puisse produire ses effets juridiques complets; estime nécessaire, au regard du droit des femmes et de l'égalité des chances, de conférer à la Charte ses pleins effets juridiques; estime par ailleurs indispensable que la Conférence intergouvernementale de 2004 soit l'occasion d'un réexamen de cette question;

7. appelle tous les États membres de l'Union: a) à appliquer l'engagement ferme du Parlement européen et de la Commission européenne de considérer la Charte comme une référence obligatoire de toute leur législation (effets normatifs) et b) à suivre la pratique des tribunaux nationaux constitutionnels de certains États membres de prendre la Charte comme paramètre de référence (effets juridictionnels); souhaite par ailleurs que la Cour de justice des Communautés européennes prenne en considération le contenu et les dispositions de la Charte dans le cadre de ses compétences et de l'exercice de ses pouvoirs;
8. juge indispensable que la Présidence suédoise crée immédiatement les conditions concrètes pour l'organisation d'un débat public ouvert, comme elle y est tenue par la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne;

### **La Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne**

9. estime qu'il est indispensable de préciser d'une façon claire et exacte les moyens et les manières de la participation de l'opinion publique et de la société civile et des parlements – nationaux et européen – à la préparation de la prochaine CIG et lors des futures Conférences intergouvernementales, à tous les stades du processus, comme le prévoit la Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne; demande que, dans ce cadre, soient assurées la participation égale des hommes et des femmes, mais aussi l'association de réseaux représentatifs des organisations de femmes de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion;
10. souligne enfin qu'il sera indispensable d'organiser, durant le processus de préparation de la Conférence intergouvernementale de 2004, des campagnes de sensibilisation et d'information qui s'adressent en particulier aux femmes.

17 avril 2001

## **AVIS DE LA COMMISSION DES PETITIONS**

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne  
(2001/2022(INI))

Rapporteur pour avis: Eurig Wyn

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 6 mars 2001, la commission des pétitions a nommé Eurig Wyn rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions du 21 mars 2001 et des 10 et 11 avril 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes par 9 voix et 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote Vitaliano Gemelli (président), Roy Perry (vice-président), Herbert Bösch, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, María Sornosa Martínez et Christian Ulrik von Boetticher.



## JUSTIFICATION SUCCINCTE

### Introduction

Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993. Dans ce traité, la codification du droit de pétition révélait la naissance d'une citoyenneté européenne avec des droits et des devoirs bien définis. Toutefois, à l'époque, aucune garantie spécifique des droits fondamentaux n'était associée à la citoyenneté de l'Union. Le traité d'Amsterdam a modifié le traité sur l'Union européenne. Ce processus de développement en cours vers une citoyenneté européenne a été couronné par la Charte des droits fondamentaux européens, signée à Nice au mois de décembre 2000.

### La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Elle a été élaborée par une convention comprenant des représentants des chefs de gouvernement, des membres des parlements nationaux, des membres du Parlement européen et de la Commission. Le Parlement a approuvé la charte et cet acte a été solennellement proclamé par le Conseil, le Parlement et la Commission au Conseil européen de Nice où il a été applaudi comme le document qui établit la base d'une Union européenne fondée sur des valeurs communes et des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Certains de ses principes, tels que les nouveaux droits liés à la bioéthique, à l'environnement et à la protection des données vont même au-delà de ceux qui sont contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme. L'interdiction explicite des discriminations et l'affirmation de la diversité culturelle revêtent une importance particulière dans le contexte multiculturel de l'UE.

La question qui se pose à présent est de savoir ce que nous devons faire avec la Charte et quels seront ses effets sur les citoyens d'Europe et la citoyenneté européenne. Le Parlement préconise l'introduction de la Charte dans le traité. Intégrée ou non, la Charte sert de "paramètre de référence substantiel pour tous les acteurs – États membres, institutions, personnes physiques et morales – de la scène communautaire" (conclusions de l'avocat général Tizzano dans l'affaire C-173/99, paragraphe 28). Votre rapporteur pour avis considère que la commission des pétitions devrait pouvoir prendre la Charte en considération pour déterminer si une pétition entre dans le domaine d'activité et dans l'interprétation de la législation communautaire.

### La Charte et la citoyenneté européenne

Le droit de pétition auprès du Parlement européen est une expression de la citoyenneté européenne. Il s'agit d'un droit également accessible à tous les citoyens de l'Union. Une clarification du statut constitutionnel de la charte est de la plus haute importance pour les citoyens de l'Union européenne afin d'impliquer les Européens dans les affaires qui les concernent. Une Charte dotée d'une base constitutionnelle claire renforcerait la légitimité et la pertinence des institutions européennes pour les citoyens européens. Une clarification du statut de la Charte est également importante au regard de l'élargissement. Un nombre

considérable de pétitions concernent les discriminations, qui sont souvent exercées sur la base de la nationalité, de la race, du sexe, de la langue, etc. Vu les problèmes liés aux droits des minorités dans les pays candidats, ces nouveaux citoyens européens devraient, dès l'adhésion, avoir le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen sur des questions de discrimination en faisant référence à la Charte.

Dès lors, le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen par référence à la Charte est indispensable pour une citoyenneté européenne véritable.

## CONCLUSIONS

La commission des pétitions invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

- A. considérant que l'Union doit se définir, à l'instar de ses États membres, comme une "Communauté de droit",
- B. considérant que si l'Union doit se doter d'une véritable constitution écrite et formelle comprenant un ensemble clair et ordonné de principes fondamentaux, doivent figurer en premier lieu les droits inscrits dans la Charte des droits fondamentaux,
  - 1. se réjouit de la Charte des droits fondamentaux, signée et proclamée le 7 décembre 2000 à Nice, mais déplore le manque d'unanimité au Conseil pour donner à la Charte un statut constitutionnel clair;
  - 2. est d'avis que l'Union ne peut reposer exclusivement sur des considérations purement économiques; elle doit s'ancrer dans les droits de l'homme et fondamentaux afin que tous les citoyens bénéficient de l'intégration européenne;
  - 3. souligne l'importance du droit d'adresser des pétitions au Parlement européen sur les questions de droits fondamentaux, et notamment de discrimination, en faisant référence à la Charte, et que, par conséquent, les citoyens des nouveaux États membres doivent bénéficier de ce droit dès la date d'adhésion;
  - 4. considère que le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, l'institution représentant les citoyens d'Europe, en faisant référence à la Charte est une étape essentielle vers la réalisation d'une véritable citoyenneté européenne;
  - 5. estime que, dans le cadre de sa stratégie de communication, la Commission doit reconnaître l'importance du débat sur l'après-Nice, qui se tient aux niveaux régional et national, et auquel sont directement associés les citoyens européens.