

N° 4783²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

**portant approbation du Traité de Nice, signé le 26 février 2001,
modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les
Communautés européennes et certains Actes connexes**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES ET DE LA DEFENSE

(5.7.2001)

La Commission se compose de: M. Paul HELMINGER, Président; MM. Emile CALMES et Ben FAYOT, Co-Rapporteurs; M. Willy BOURG, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Jacques-Yves HENCKES, Jean HUSS, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER et Claude WISELER, Membres.

*

Introduction

Avant-propos

Un chantier pour l'avenir

Une opinion publique tiraillée

D'Amsterdam à Nice

Le mandat de la Conférence intergouvernementale

Le traité de Nice permet à l'Union élargie de fonctionner

1. Une commission élargie garante de la légitimité de ses décisions

1.1. Une Commission plafonnée

1.2. Renforcement du rôle du Président de la Commission

1.3. Désignation à la majorité qualifiée du Président et de son collègue

2. Une nouvelle pondération des voix au Conseil fidèle à la double nature de l'Union

2.1. Les voix au Conseil

2.2. Un nouveau seuil pour la majorité qualifiée

2.3. La nécessité de réunir une majorité d'Etats membres dans toute majorité qualifiée

2.4. Le nouveau système garantit la représentation démographique des Etats membres

2.5. Les facteurs déterminants dans l'élaboration du nouveau système de pondération

3. L'extension du vote à la majorité qualifiée permet l'allègement du processus de décision

4. Les coopérations renforcées: un grand pas en avant sur la voie de l'intégration européenne

4.1. Dispositions générales

- 4.2. Dispositions telles qu'elles ont été retenues pour chacun des piliers
 - 5. Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)
 - 6. Le Parlement européen
 - 6.1. Le nombre des députés
 - 6.2. Les pouvoirs du Parlement européen
 - 6.3. Les partis politiques européens
 - 6.4. Le statut des députés
 - 7. Le système juridictionnel communautaire
 - 8. Les autres institutions et organes
 - 8.1. La Cour des Comptes
 - 8.2. Le Comité économique et social
 - 8.3. Le Comité des régions
 - 8.4. Eurojust
 - 9. Autres changements apportés par le traité de Nice
 - 9.1. Droits fondamentaux
 - 9.2. Lieu de réunion du Conseil européen
 - 9.3. Conclusions d'accords interinstitutionnels
 - 9.4. Coopération avec les Etats tiers
 - 10. Les réflexions sur l'avenir de l'Union
- Annexe I
- Synthèse des principales dispositions du Traité de Nice
- La Commission
- Les règles de vote au sein du Conseil des ministres
- L'extension du vote à la majorité qualifiée
- Assouplissement des coopérations renforcées
- Politique étrangère de sécurité commune PESC – Politique européenne de sécurité et de défense PESD
- Le Parlement européen
- La Cour de Justice de Luxembourg
- Annexe II
- Structure du Traité de Nice

*

INTRODUCTION

Avant-propos

De prime abord, la ratification du traité de Nice n'avait pas semblé soulever les mêmes passions que le traité de Maastricht en 1992 ni les mêmes interrogations et doutes que le traité de Paris en 1951 ou celui de Rome en 1957. Le résultat négatif du référendum irlandais est cependant venu contredire l'apparente indifférence d'une opinion publique même dans un pays traditionnellement favorable à l'Union européenne.

Quelles qu'aient pu être les raisons des électeurs irlandais de se diviser ainsi sur l'avenir de l'Europe, soit en ne votant pas du tout, soit en ne se mobilisant pas pour le oui, soit en agissant activement contre le traité de Nice, le non irlandais n'est pas près d'être oublié. Si d'aucuns, comme récemment le président de la Commission, M. Romano Prodi, expliquent que le traité de Nice n'est pas nécessaire pour un élargissement, du moins jusqu'à 20 Etats membres, et que les ajustements indispensables pourraient très bien se faire par les traités d'adhésion, le référendum a montré l'impérieuse nécessité de rapprocher l'Europe des citoyens.

A cet égard, il convient de relever dès à présent que notre Chambre des Députés a décidé, par une résolution signée par tous les groupes et sensibilités politiques et votée à l'unanimité lors du débat sur les affaires étrangères le 21 mars 2001, de s'impliquer dans un large débat public sur l'intégration européenne après la ratification du traité, dès la rentrée de septembre.

Quant au traité de Nice, il n'a pas, jusqu'ici, suscité des controverses passionnées au Luxembourg. Il y a à cela deux raisons. L'une, c'est qu'en dehors d'une ingénierie institutionnelle assez complexe, le traité de Nice n'apporte aucune modification fondamentale au fonctionnement de l'Europe qui toucherait à la souveraineté nationale et susciterait ainsi des inquiétudes dans l'opinion publique. L'autre, c'est que le traité de Nice satisfait globalement les revendications formulées aussi bien par le Gouvernement que par la Chambre des Députés à propos de la CIG et ne donne pas lieu à de grandes divergences entre les principales forces politiques.

On remarque cependant que le traité de Nice a suscité des critiques acerbes de la part des partisans d'une Europe plus intégrée alors que la plupart des commentateurs se sont dits satisfaits de voir l'Europe en ordre de marche en vue de l'élargissement. Voilà pourquoi, à peine l'encre des signataires séchée, le débat de l'après-Nice a commencé, avec, en ligne de mire, l'horizon de 2004 pour une réforme fondamentale des institutions et du fonctionnement de l'Union européenne.

Contrairement à ce qu'a fait p.ex. le Parlement européen dont le rapport porte „sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne“, il n'est pas de l'intention des rapporteurs de la Chambre des Députés d'utiliser la ratification du traité de Nice pour lancer le débat de l'après-Nice même si la Déclaration sur l'avenir de l'Union inscrite dans l'Acte final de la Conférence intergouvernementale retient les éléments essentiels du processus dit après-Nice.

Un chantier pour l'avenir

Le traité de Nice est une étape supplémentaire sur la voie de l'intégration européenne. D'aucuns la considèrent comme particulièrement importante puisqu'elle permettra d'élargir l'Union européenne aux douze Etats membres qui en ont fait la demande.

Comme le relève le rapport du Parlement européen sur le traité de Nice, la construction européenne s'est définie d'abord par l'intégration économique, mais a changé ensuite de nature avec la chute du mur de Berlin. „(...) le caractère résolument politique de la construction européenne, notamment lors de la phase du processus correspondant à la décennie 90, ne fait aucun doute“. Il est vrai que l'essentiel de l'intégration économique a été atteint avec le marché intérieur, la monnaie unique, la convergence des politiques économiques et budgétaires, la lutte contre l'inflation, etc. De plus en plus, l'attention se tourne vers la politique extérieure et de sécurité. Les premiers instruments d'une telle politique sont en voie d'être créés. L'Union européenne se mue lentement d'une union économique vers une union politique également dans des domaines considérés il y a peu comme des piliers de la souveraineté nationale. Le traité d'Amsterdam a commencé à communautariser le 3e pilier (justice et affaires intérieures). Europol et Eurojust se mettent en place. De nombreux Etats membres, comme les pays du BENELUX, demandent une politique commune de l'asile et de l'immigration.

Une opinion publique tiraillée

Le peu d'intérêt marqué par l'opinion publique pour les affaires européennes, la faible participation aux élections européennes dans certains Etats membres, l'absence de passion même dans les débats, ne sont pas sans susciter des interrogations. Qu'en est-il réellement de l'appui de l'opinion publique à l'intégration européenne? Le rappel de l'après-guerre et de la réconciliation franco-allemande après plusieurs guerres sanglantes au 19e et au 20e siècle ne fait plus recette aujourd'hui auprès des jeunes générations. Il y a parfois un décalage important entre le scepticisme d'une partie de l'opinion publique à l'égard de l'ouverture des frontières et des différents aspects de la globalisation et la conviction européenne d'une grande partie de la classe politique. Comment dès lors justifier des avancées politiques importantes voire des sauts qualitatifs dans le processus européen?

Notre pays, comme chaque Etat membre, est tiraillé sans cesse entre deux exigences. L'une consiste à définir, au fil des évolutions historiques, le pré carré de la souveraineté nationale à sauvegarder. L'autre demande une approche positive de l'intégration puisque l'expérience a montré, depuis que le Grand-Duché existe, qu'un petit pays comme le nôtre doit son existence justement à l'ouverture sur l'extérieur dans un environnement pacifique.

La cohérence entre ces deux exigences détermine la politique européenne de notre pays. Elle n'empêche pas une défense résolue des moyens d'influence acquis au fil des années et de la représentation adéquate d'un petit pays dans les organes de décision, comme c'est le cas dans toute structure de nature fédérale. Elle ne nous dispense pas d'être un acteur positif et offensif en faveur de l'intégration.

D'autre part, au-delà des belles et nobles déclarations que peut susciter la construction européenne, celle-ci ne peut cacher les enjeux de pouvoir entre les principaux acteurs politiques. Ceux-ci se sont révélés clairement dans la dernière phase de la Conférence intergouvernementale. On ne peut que souhaiter que l'esprit de partenariat et de solidarité qui a animé la construction européenne depuis le début persiste au-delà de la volonté de pouvoir des grands Etats manifestée ici et là. Sinon, le retour à une Europe des démons anciens du nationalisme serait fatalement inscrit dans notre histoire.

D'Amsterdam à Nice

Le Traité de Nice ouvre les portes à l'élargissement; tel est son but et tel était l'objectif que la Conférence intergouvernementale s'était fixé. Le fait qu'à Amsterdam les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ne soient pas parvenus à un accord sur la réforme des institutions laissait présager que les négociations autour de ce nouveau Traité allaient être ardues.

Au Traité d'Amsterdam les Chefs d'Etat ou de Gouvernement avaient pris soin d'annexer le „*Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne*“. Ce protocole stipulait qu'à la date du premier élargissement la Commission se compose d'un national de chacun des Etats membres.

Cette revendication était conditionnée par le fait qu'à cette „*date la pondération des voix au Conseil ait été modifiée, soit par une nouvelle pondération des voix, soit par une double majorité, d'une manière acceptable pour tous les Etats membres, compte tenu de tous les éléments pertinents, notamment d'une compensation pour les Etats membres qui renoncent à la possibilité de désigner un deuxième membre de la Commission*“.

De plus, l'article 2 du protocole susmentionné disposait qu'„*un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt Etats membres, une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres est convoquée pour procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions*“.

Par ailleurs, la déclaration de la Belgique, de la France et de l'Italie au protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne a permis d'élargir l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale à l'extension du vote à la majorité qualifiée. En effet, ces pays se sont montrés déterminés „*à donner toutes les suites appropriées au protocole sur la composition de la Commission et la pondération des voix et considèrent qu'une extension significative du recours au vote à la majorité qualifiée fait partie des éléments pertinents dont il conviendra de tenir compte*“.

Le mandat de la Conférence intergouvernementale

Suite aux conclusions du sommet d'Helsinki en décembre 1999, la Présidence portugaise a lancé la Conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions le 14 février 2000. Lors du Conseil européen de Cologne en juin 1999 le mandat de cette nouvelle Conférence intergouvernementale avait été clairement défini. Afin de préparer les institutions européennes à l'élargissement il fallait traiter les questions laissées en suspens lors de la conclusion du Traité d'Amsterdam et énoncées dans les protocoles ci-dessus. Il s'agissait de redéfinir la taille et la composition de la Commission européenne, la pondération des voix au Conseil et l'extension à de nouveaux domaines du vote à la majorité qualifiée du Conseil.

C'est en effet le Conseil européen d'Helsinki qui a permis d'élargir l'ordre du jour à d'autres sujets, comme le passage à la codécision en parallèle à la majorité qualifiée, la responsabilité individuelle des membres de la Commission, la taille de certaines institutions comme le Parlement européen, la Cour des Comptes ainsi que le Comité économique et social et le Comité des régions ou encore le fonctionnement au sens large des juridictions européennes. Par ailleurs, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement réunis au Conseil européen de Santa Maria di Feira (19-20 juin 2000) ont décidé d'élargir l'ordre du jour de la CIG aux coopérations renforcées; l'assouplissement des conditions posées à ces dernières étant considéré aujourd'hui comme un des grands acquis du Traité de Nice.

La Commission des Affaires étrangères et européennes, et par là même, la Chambre des Députés s'est impliquée dès le début dans les discussions gravitant autour de l'élargissement et de la Conférence intergouvernementale. C'est ainsi qu'en décembre 1999, avant le Conseil européen d'Helsinki, il s'est tenu un débat d'actualité sur le sommet d'Helsinki à la Chambre des Députés. Par la suite, il fut décidé que la Chambre des Députés arrête ses positions concernant la Conférence intergouvernementale lors d'un débat d'orientation. Ce débat devait avoir pour base un rapport de la Commission des Affaires étrangères et européennes que les députés Emile Calmes et Ben Fayot ont été mandatés de rédiger. Dans ce rapport, la Commission des Affaires étrangères a arrêté ses positions concernant toutes les questions traitées par la Conférence intergouvernementale. C'est ainsi qu'en novembre 2000, presque un an après le débat sur le sommet d'Helsinki, la Chambre des Députés a débattu sur les sujets étant à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale.

Le rapport de la Commission des Affaires étrangères et européennes relatif au projet de loi portant ratification du Traité de Nice sera donc en quelque sorte une analyse des résultats obtenus à Nice à la lumière des remarques formulées par la commission dans le cadre de la CIG.

Comme nous l'aurons déjà constaté plus haut, la construction européenne ne se distingue pas par des avancées spectaculaires. L'Union européenne est une construction solide parce qu'à la base de chacune de ses avancées il y a l'aspiration commune de garantir la paix, la stabilité et la prospérité sur notre continent. C'est ce triptyque qui à la fin de chaque CIG triomphe sur les appréhensions des uns et l'opportunisme des autres.

*

LE TRAITE DE NICE PERMET A L'UNION ELARGIE DE FONCTIONNER

1. UNE COMMISSION ELARGIE GARANTE DE LA LEGITIMITE DE SES DECISIONS

1.1. Une Commission plafonnée

A partir du 1er janvier 2005, la Commission sera composée d'un représentant par Etat membre et ceci jusqu'à ce que l'Union compte 27 membres. Le nombre de commissaires ne sera inférieur à celui des Etats membres qu'après l'adhésion du 27e Etat. A noter qu'il est fixé dès aujourd'hui qu'aucun Etat membre ne doit être absent du collège plus d'un mandat de suite. Ce principe ne prendra ses effets qu'à partir de la première Commission entrant en fonction après l'adhésion du 27e Etat. Enfin, chacun des collèges sera constitué de manière à refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats de l'Union.

Il n'y a nul doute que la composition de la Commission est étroitement liée à la pondération des voix au Conseil ainsi qu'à l'extension du vote à la majorité qualifiée. D'ailleurs, l'article 1er du Protocole sur les institutions consacrait dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne le principe selon lequel une Commission composée d'un national par Etat membre devait aller de pair avec une solution satisfaisante au niveau de la pondération des voix au Conseil. Cela s'explique par le fait que les Etats membres qui actuellement peuvent désigner deux commissaires, devront à l'avenir renoncer à ce droit. Il fallait donc trouver une compensation adéquate pour ces Etats membres sans pour autant mettre en péril l'équilibre institutionnel.

Au cours de la CIG certains Etats membres défendaient l'idée d'une Commission restreinte, c'est-à-dire d'un collège composé d'un nombre de commissaires inférieur à celui des Etats membres. En effet, les Etats membres qui défendaient cette thèse étaient d'avis qu'une Commission à 27, ou plus serait moins efficace.

La Commission des Affaires étrangères et européennes a soutenu dans son rapport sur la CIG le gouvernement luxembourgeois en arguant qu'une approche favorisant une formation réduite de la Commission risquait d'engendrer l'effet inverse. Il importe de réorganiser simultanément la Commission au niveau interne, afin d'assurer la collégialité.

1.2. Renforcement du rôle du Président de la Commission

Dorénavant les portefeuilles seront distribués entre les membres de la Commission par le Président qui pourra également procéder à leur remaniement en cours de mandat. De même, les membres de la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le Président sous l'autorité de celui-ci. Le renforcement des pouvoirs du Président de la Commission se traduit également par le droit de nommer des vice-présidents ainsi que de demander, avec l'approbation du collège, à un commissaire de démissionner.

Lors du débat sur la CIG, la Commission des Affaires étrangères et européennes était consciente que dans la perspective de l'élargissement, et afin d'éviter d'éventuelles rigidités qui pouvaient s'ensuivre, il était impératif d'aborder la question de l'organisation interne de la Commission.

La Commission des Affaires étrangères et européennes constate avec satisfaction que le Traité de Nice prévoit un renforcement des pouvoirs du Président de la Commission en lui donnant de plus grandes latitudes en ce qui concerne l'organisation de la Commission (Article 217).

En outre, la Commission des Affaires étrangères et européennes avait fait remarquer dans son rapport sur la CIG qu'il était nécessaire de prévoir des garde-fous, pour éviter l'arbitraire, à partir du moment que l'on entendait conférer au Président de la Commission le droit de demander la démission d'un commissaire. La Commission des Affaires étrangères et européennes estime que la procédure retenue, c'est-à-dire de demander l'approbation du collège, tient suffisamment compte de ces remarques.

1.3. Désignation à la majorité qualifiée du Président et de son collègue

Le mode de désignation du Président et des membres de la Commission connaît avec le Traité de Nice des changements substantiels. En effet, alors qu'avant le Traité de Nice le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement devait désigner d'un commun accord le Président de la Commission, ce dernier sera dorénavant désigné à la majorité qualifiée. Les autres membres de la Commission seront également désignés à la majorité qualifiée par le Conseil d'un commun accord avec le Président désigné. Le vote d'approbation de la Commission désignée par le Parlement européen reste inchangé.

*

2. UNE NOUVELLE PONDERATION DES VOIX AU CONSEIL FIDELE A LA DOUBLE NATURE DE L'UNION

2.1. Les voix au Conseil

Le tableau suivant – qui fait partie de la déclaration No 20 relative à l'élargissement de l'Union européenne du Traité de Nice – reprend les voix dont les différents Etats membres ainsi que les pays candidats disposeront.

<i>Membres du Conseil*</i>	<i>Voix jusqu'au 1er janvier 2005</i>	<i>Voix pondérées UE-15 après le 1er janvier 2005</i>	<i>Voix pondérées UE-27 après le 1er janvier 2005</i>
Allemagne	10	29	29
Royaume-Uni	10	29	29
France	10	29	29
Italie	10	29	29
Espagne	8	27	27
Pologne	–	–	27
Roumanie	–	–	14
Pays-Bas	5	13	13
Grèce	5	12	12
République tchèque	–	–	12
Belgique	5	12	12
Hongrie	–	–	12
Portugal	5	12	12
Suède	4	10	10
Bulgarie	–	–	10
Autriche	4	10	10
Slovaquie	–	–	7
Danemark	3	7	7
Finlande	3	7	7
Irlande	3	7	7
Lituanie	–	–	7
Lettonie	–	–	4
Slovénie	–	–	4
Estonie	–	–	4
Chypre	–	–	4
Luxembourg	2	4	4
Malte	–	–	3
Total	87	237	345

Jusqu'au 1er janvier 2005 la pondération actuelle restera en vigueur.

L'article 3 du Protocole sur l'élargissement stipule que ces nouvelles pondérations entreront en vigueur le 1er janvier 2005. A cette date entrera également en fonction la première Commission ne comportant plus qu'un seul représentant par Etat membre.

2.2. Un nouveau seuil pour la majorité qualifiée

Ne disposant pas d'indications précises sur la date des différentes adhésions un nouveau seuil de la majorité qualifiée à quinze a été arrêté. Suivant les nouvelles pondérations le seuil de la majorité qualifiée dans une Union à quinze représente 169 voix sur 237 voix ce qui correspond à un pourcentage de 71,3%. La minorité de blocage sera alors atteinte avec 69 voix.

* Ce tableau ne prend en compte que les pays candidats avec lesquels les négociations d'adhésion ont effectivement commencé.

De plus, la déclaration No 21, jointe au Traité de Nice¹, stipule que pour autant que tous les Etats figurant sur la liste reprise dans la déclaration relative à l'élargissement de l'Union européenne, n'aient pas encore adhéré à l'Union lors de l'entrée en vigueur des nouvelles pondérations de vote (1er janvier 2005), le seuil de la majorité qualifiée évoluera, en fonction du rythme des adhésions, à partir d'un pourcentage inférieur au pourcentage actuel (71,26%) jusqu'à un maximum de 73,4%. Lorsque l'Union comptera 27 Etats, la minorité de blocage sera portée à 91 voix et par conséquent le seuil de la majorité qualifiée sera de 73,9%.

2.3. La nécessité de réunir une majorité d'Etats membres dans toute majorité qualifiée

Les délibérations sont acquises dans une Union à quinze si elles ont recueilli au moins 169 voix (deux cent cinquante-huit voix dans une Union à 27) exprimant le vote favorable de la majorité des Etats membres, lorsque, en vertu du présent traité, elles doivent être prises **sur proposition de la Commission**.

Dans les autres cas, les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins cent soixante-neuf voix (deux cent cinquante-huit voix dans une Union à 27) exprimant le vote favorable d'au moins deux tiers des Etats membres.

La pondération et le seuil actuel de la majorité qualifiée ainsi que l'obligation du recueil du vote favorable d'une majorité des Etats membres répondent au souci de la Commission des Affaires étrangères et européennes de garantir qu'à chaque prise de décision la double nature de l'Union soit respectée.

2.4. Le nouveau système garantit la représentation démographique des Etats membres

Les dispositions donnant à chaque Etat membre la possibilité de demander qu'il soit vérifié que les Etats membres constituant une majorité qualifiée représentent au moins 62% de la population totale de l'Union permet de renforcer la légitimité des décisions communautaires.

2.5. Les facteurs déterminants dans l'élaboration du nouveau système de pondération

Dans son rapport sur la CIG, la Commission des Affaires étrangères et européennes constatait, à propos du système de pondération encore en vigueur, que les Etats membres fondateurs ont été soucieux de respecter la double nature de l'Union européenne.

C'est ainsi que, parmi les différentes alternatives de repondération présentées au fil des négociations, la Commission des Affaires étrangères et européennes s'était clairement prononcée en faveur d'un système à double majorité, en arguant que ce système alliant simplicité et légitimité démocratique représente le meilleur compromis pour assurer aussi bien la prise en compte du facteur démographique au niveau des Etats membres que le facteur étatique, qui reflète le principe de la souveraineté de chaque Etat membre.

Si le nouveau système de pondération tient compte de la double nature de l'Union, il faut cependant se rendre à l'évidence que le système retenu est plus complexe qu'on aurait pu le souhaiter.

Toujours est-il que plusieurs facteurs ont joué pour en arriver à la formule qui a été finalement retenue. Il y a là, tout d'abord, la question de la parité de vote entre la France et l'Allemagne dont la portée historique et politique nous est bien connue. Puis, comme le protocole sur l'élargissement annexé au Traité d'Amsterdam le prévoyait d'ailleurs, il fallait trouver une compensation adéquate pour les Etats qui allaient renoncer au droit de nommer un deuxième membre de la Commission. A cela s'ajoute qu'il fallait prendre en considération le cas spécial de l'Espagne dans le contexte du compromis de Ioanina.

*

¹ Déclaration relative au seuil de la majorité qualifiée et aux nombres de voix de la minorité de blocage dans une Union élargie.

3. L'EXTENSION DU VOTE A LA MAJORITE QUALIFIEE PERMET L'ALLEGEMENT DU PROCESSUS DE DECISION

Les nouveaux domaines où s'appliquera le vote à la majorité qualifiée sont les suivants:

Tout d'abord, il convient de relever que huit nouveaux articles soumis à la majorité qualifiée concernent des *nominations*. En effet, il s'agit entre autres de la désignation du Président et des membres de la Commission ainsi que du remplacement d'un Commissaire et de la nomination du Haut-Représentant/Secrétaire général du Conseil.

Au niveau de la *politique commerciale*, la compétence communautaire exclusive est étendue au commerce des services. Ne sont pas concernés par cette extension les services culturels, audiovisuels, de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle. Le nouvel article 133 spécifie clairement à l'endroit de son paragraphe 6 que ces derniers domaines relèvent d'une compétence partagée entre la Communauté et les Etats membres, ce qui implique l'unanimité pour les décisions.

En ce qui concerne la *politique sociale*, les décisions pourront dorénavant être prises plus facilement dans le domaine de la politique sociale pour les actions concernant les conditions de travail, l'amélioration du milieu de travail, l'information et la consultation des travailleurs, la lutte contre l'exclusion sociale et l'intégration des personnes exclues du marché du travail.

La Commission des Affaires étrangères et européennes avait pris la position suivante:

„En reconnaissant que dans une Europe élargie, une ouverture à la majorité qualifiée est requise, pour autant que possible, également dans le domaine de la politique sociale, et compte tenu de l'approche du Benelux qui va également dans ce sens, la Commission des Affaires étrangères et européennes estime qu'une extension du vote à la majorité qualifiée ne doit cependant pas aller au détriment des spécificités des systèmes nationaux de sécurité sociale.“

La Commission des Affaires étrangères et européennes constate que les mesures arrêtées à Nice tiennent compte des remarques qu'elle avait formulées.

En matière de *lutte contre les discriminations*, le Conseil pourra dorénavant adopter à la majorité qualifiée des mesures d'encouragement pour appuyer les actions des Etats membres.

Par ailleurs, dans les domaines des *visas, de l'asile et de l'immigration* les mesures relevant de la coopération judiciaire dans les matières civiles, à l'exception des aspects touchant le droit des familles, seront adoptées à la majorité qualifiée.

De même, les mesures relatives à l'asile ainsi que celles relatives aux réfugiés pourront être adoptées à la majorité qualifiée après la définition à l'unanimité par le Conseil des règles communes et des principes essentiels.

De plus, à partir du 1er mai 2004, le Conseil statuera à la majorité qualifiée pour les dispositions relatives à la coopération entre services compétents des Etats membres.

Par ailleurs, les Etats membres donnent leur accord de principe, suivant la déclaration No 5, pour que le Conseil statue à la majorité qualifiée concernant les mesures relatives aux conditions de circulation des ressortissants de pays tiers, de l'immigration clandestine, du séjour irrégulier, des modalités de contrôle des personnes aux frontières extérieures et rend applicable aux autres domaines du Titre IV du TCE ou à certains d'entre eux la procédure de codécision et donc aussi la majorité qualifiée.

D'autre part, les dispositions relatives aux *fonds structurels et de cohésion et règlements financiers* passeront à la majorité qualifiée. En ce qui concerne l'approbation d'instruments relatifs à d'autres institutions, le Conseil pourra donner à la majorité qualifiée son approbation au statut des députés européens à l'exception de ses dispositions fiscales, aux règlements de procédure de la Cour de Justice et du Tribunal de Première Instance ainsi qu'au règlement intérieur de la Cour des Comptes.

D'autres *dispositions* prévoient que pourront également être adoptées à la majorité qualifiée un accord international mettant en œuvre une action commune ou une position commune, l'approvisionnement en cas de situation économique grave et une assistance financière en cas de catastrophes naturelles, la représentation de la Communauté européenne au niveau international dans le domaine de l'UEM, les mesures nécessaires à l'introduction de l'euro, des actions spécifiques en dehors des fonds, une coopération économique, financière et technique avec les pays tiers, et le statut et les règles financières des partis politiques au niveau européen.

Enfin, la Commission des Affaires étrangères et européennes approuve que les dispositions relatives à la fixation des sièges des institutions demeurent, tout comme les dispositions concernant la fiscalité directe et indirecte, soumis à l'unanimité.

*

4. LES COOPERATIONS RENFORCEES: UN GRAND PAS EN AVANT SUR LA VOIE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

4.1. Dispositions générales

Lors du Conseil européen de Feira les 19 et 20 juin 2000, il a été décidé d'étendre l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale aux coopérations renforcées.

C'est le Traité d'Amsterdam qui avait introduit les coopérations renforcées qui n'ont jusqu'à présent fonctionné que dans le cadre de l'UEM et des accords de Schengen en raison des modalités d'utilisation trop rigoureuses.

Le traité effectue une refonte du Chapitre VII consacré aux coopérations renforcées; sa teneur n'en est pas fondamentalement modifiée, la simplification de la rédaction a été recherchée, quelques modifications importantes ont été apportées; ceci surtout dans la perspective d'une Union à 27.

Dorénavant le nombre minimal d'Etats membres pour instaurer une coopération est fixé à huit membres au lieu de la majorité prévue par le Traité d'Amsterdam. Ce nombre minimal représentera donc à terme un tiers des membres de l'Union.

Jusqu'à présent, une coopération ne pouvait être lancée que lorsque les objectifs des traités ne pouvaient être atteints au moyen des procédures classiques. Avec le Traité de Nice on tient compte de la demande du Parlement européen de rendre plus claires les dispositions régissant la règle du dernier ressort. C'est ainsi que le Conseil doit établir „*que les objectifs des coopérations renforcées ne peuvent être atteints, dans un délai raisonnable, en appliquant les dispositions pertinentes des traités*”¹.

4.2. Dispositions telles qu'elles ont été retenues pour chacun des piliers

a) *Le premier pilier – Communauté européenne*

Dans le premier pilier, le pilier communautaire, le droit de veto d'un Etat membre, par le biais du recours au Conseil européen est supprimé. L'autorisation de la coopération est adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée. Le rôle déterminant des institutions communautaires reste de mise: la Commission doit proposer la coopération et le Parlement devra intervenir dans tous les cas où il s'agit d'un domaine de codécision: il s'agit là d'une contrainte nouvelle.

b) *Le deuxième pilier – Politique Etrangère et de Sécurité Commune*

Le mécanisme des coopérations renforcées est introduit pour le deuxième pilier. En effet, jusqu'à présent la coopération renforcée n'était pas applicable à la Politique étrangère et de sécurité commune. C'est ainsi que les coopérations renforcées visent la sauvegarde des valeurs et doivent servir les intérêts de l'Union européenne dans son ensemble.

En outre, il convient de souligner que les coopérations renforcées portent dans le domaine du deuxième pilier sur la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune et ne peuvent donc pas porter sur des questions ayant des implications dans le domaine militaire ou de la défense. L'autorisation d'engager une coopération renforcée est accordée par le Conseil sur la demande d'un Etat membre, après avis de la Commission. De plus, le Conseil statue à la majorité qualifiée ou à l'unanimité en cas de difficulté exprimée par un Etat membre. Le droit de veto n'est donc pas aboli dans ce pilier.

¹ Article 43 A

c) *Le troisième pilier – Coopération policière et judiciaire en matière pénale*

Dans le troisième pilier, la Commission dispose désormais d'un droit de proposition. Les Etats membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée doivent adresser une demande en ce sens à la Commission qui peut soumettre au Conseil une proposition. Dans le cas de figure où la Commission ne soumet pas de proposition, les Etats membres peuvent soumettre au Conseil une initiative visant l'autorisation de la coopération en question. Par ailleurs, le droit de veto au Conseil est supprimé et remplacé par le droit de tout Etat de demander un simple débat au Conseil européen („droit d'évocation“), disposition d'ailleurs également prévue dans le premier pilier.

De l'avis de la Commission des Affaires étrangères et européennes, les coopérations constituent une opportunité pour faire avancer l'intégration européenne sans pour autant faire courir le risque d'une Europe à deux vitesses. Cette condition a d'ailleurs été retenue dans le texte du Traité de Nice.

*

5. POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC) – POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE (PESD)

Afin de tenir compte des dernières évolutions en matière de Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'article 25 TUE est modifié dans le sens qu'il prend en compte la création d'un comité politique et de sécurité. Ce comité politique et de sécurité est placé sous l'autorité du Conseil. C'est ainsi que le comité politique et de sécurité assure le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. La principale innovation juridique réside dans la possibilité pour le Conseil d'autoriser ce comité, aux fins d'une opération de crise et pour la durée de celle-ci, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération.

Les modifications prévues à l'article 17 tiennent compte des évolutions dans le domaine de la PESD. En effet, certains aspects concernant les relations de l'Union avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO) sont devenus caducs. Ainsi, le nouveau traité supprime les références à l'UEO contenues dans l'article 17 TUE.

Il convient de rappeler la déclaration No 1 annexée à l'acte final qui affirme que le passage à la phase opérationnelle s'effectuera sur la base des dispositions actuelles du traité et qu'en conséquence la ratification du traité révisé ne constitue pas un préalable à la mise en œuvre de la politique européenne de défense commune.

*

6. LE PARLEMENT EUROPEEN

6.1. Le nombre des députés

Outre les pouvoirs législatifs de la représentation populaire, la grande question concernant le Parlement européen était la répartition des sièges. La Chambre des Députés avait insisté pour que la représentation de notre pays ne soit pas diminuée. Le nombre de six députés donne en effet aux différentes familles politiques une chance de participer à cette représentation européenne.

La Déclaration No 20 relative à l'élargissement de l'Union européenne comporte la position commune que prendront les Etats membres lors des conférences d'adhésion sur la composition du Parlement, du Comité économique et social et du Comité des régions ainsi que sur la pondération des voix au Conseil. Elle constitue donc une position politique des Etats membres.

Il faut se rappeler cependant que le résultat obtenu à Nice était inespéré pour notre pays, étant donné les pressions très fortes pour un réaménagement des différentes représentations nationales. Le Parlement européen lui-même avait demandé le 13 avril 2000 de tenir mieux compte du poids démographique des Etats. La CIG a cependant travaillé sur l'idée d'un socle minimum pour les Etats moins peuplés.

Certes, le résultat ne relève pas d'une logique aveuglante. La République tchèque et la Hongrie ont chacune 20 sièges, ce qui est moins que pour d'autres Etats dont la population est proche de la leur, comme le Portugal et la Belgique. Dès à présent, il est à prévoir que des corrections seront négociées

dans les traités d'adhésion pour les deux pays cités, à condition que les Etats membres trouvent un nouvel accord politique. Le Luxembourg gardera donc ses six députés, dépassant Malte dont la population (cinq députés pour 375.000 habitants) est cependant proche de celle du Luxembourg qui se retrouve dans un groupe avec Chypre et l'Estonie, dont la population atteint et dépasse le million d'habitants. Sans doute la prime au membre fondateur a-t-elle joué.

Le Parlement européen comprendra finalement 732 députés, dépassant ainsi le seuil des 700 députés retenu par le traité d'Amsterdam, et ce à partir des élections de juin 2004. Si les douze Etats candidats n'ont pas tous adhéré au 1er janvier 2004, le Protocole sur l'élargissement de l'Union européenne contenu dans le Protocole annexé au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant les Communautés européennes précise la fixation du nombre de députés de chaque Etat.

Selon ce Protocole, le nombre des représentants de chaque Etat membre est fixé de telle sorte que le total pour les 15 Etats membres actuels sera de 535, donc une diminution substantielle de 626, à l'heure actuelle, à 535. S'y ajouteront ensuite les représentants des Etats membres qui ont adhéré au plus tard au 1er janvier 2004. Si le nombre total est alors inférieur à 732, le nombre de représentants de chaque Etat membre sera augmenté au prorata, avec un total maximum le plus proche possible de 732, sans que ce nombre puisse dépasser celui auquel avait droit chaque Etat membre dans le système précédent.

Cette disposition aura comme conséquence que le nombre de 732 pourra être temporairement, voire considérablement dépassé si de nombreux Etats candidats adhèrent entre 2004 et 2009 puisque le compte des 732 sièges est fixé au 1er janvier 2004. Comme il est à prévoir que l'élargissement s'étendra sur une période donnée, il faudra attendre 2009 voire 2014 pour connaître le nombre définitif des députés, à moins de nouveaux développements en matière d'élargissement.

D'autre part, c'est le Conseil qui devra décider quel sera le nombre précis de députés de chaque Etat pour chaque législature. Comme le relève le rapport du PE, le protocole relatif à l'élargissement de l'UE ne spécifie rien en matière de procédure de décision de sorte qu'il faut supposer que le Conseil décidera à la majorité simple. Par ailleurs, le PE relève fort justement qu'avec le système introduit par le traité de Nice „il est impossible de calculer a priori le nombre de députés par Etat 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 Etats membres avec lesquels ont lieu des négociations“.

On conviendra que cette arithmétique n'est pas d'une clarté aveuglante, comme on l'a constaté déjà pour les votes au Conseil.

Deux questions peuvent être soulevées à cet égard. L'une concerne le nombre de députés, l'autre le poids relatif des six députés luxembourgeois.

Un Parlement de 732 députés ou plus est-il un Parlement encore gérable? Si le traité d'Amsterdam a retenu un plafond de 700 membres, c'était parce qu'on n'en voulait pas d'une assemblée pléthorique dont on pensait qu'elle ne pourrait pas prendre de décision claire ni fonctionner efficacement. Le Parlement européen a cependant montré que l'augmentation successive de ses membres ne l'a pas empêché d'être de plus en plus efficace et politiquement influent. C'est une question d'organisation interne et de structures professionnelles de même que de volonté politique de la part des groupes plutôt que de chiffres absolus. Encore faut-il qu'un consensus fondamental pro-européen subsiste parmi les nombreux groupes pour que le Parlement européen puisse non seulement fonctionner, mais surtout fonctionner efficacement.

Quant au poids relatif des six députés luxembourgeois, il est certain qu'arithmétiquement ce poids diminue avec l'augmentation globale du nombre total. 6 sur 626 est moins que 6 sur 732. Par ailleurs, on sait que la représentation du Luxembourg est restée la même depuis l'assemblée parlementaire de la CECA, dans l'Europe des Six.

S'il n'est pas possible d'espérer une augmentation du nombre de nos représentants, du moins faut-il espérer une augmentation de l'influence de notre pays. Ceci dépend essentiellement de l'implication assidue de chacun des six députés luxembourgeois dans le travail de plus en plus important de l'assemblée. Ils ont ainsi une responsabilité énorme à l'égard du pays tout entier. Car au Parlement européen comme dans beaucoup d'autres organes internationaux, ce qui compte aussi et surtout, au-delà du poids propre de la nation représentée, c'est l'engagement et le rayonnement personnel de chaque représentant.

Enfin, avec l'importance croissante de l'influence parlementaire en général, voulue aussi par la Chambre des Députés, la collaboration entre parlementaires nationaux et parlementaires européens va devoir aller croissant.

6.2. Les pouvoirs du Parlement européen

Le Parlement européen voit ses moyens d'influence augmenter dans le processus décisionnel de l'Union européenne, mais certes moins que par les précédents traités, notamment le Traité de Maastricht et le Traité d'Amsterdam. Sans doute, comme le relève de façon très critique le rapport du Parlement européen, la règle générale de la double légitimité démocratique (codécision du Parlement chaque fois qu'il y a décision à la majorité qualifiée au Conseil) n'a pas été introduite. La codécision s'appliquera dans six nouveaux domaines où sera décidé à la majorité qualifiée, alors que trois cas, de nature législative, verront des décisions à la majorité qualifiée sans codécision (règlements financiers, mesures internes d'application des accords de coopération, Fonds structurels et Fonds de cohésion).

Le Parlement devra encore donner son avis conforme pour autoriser une coopération renforcée dans un domaine de codécision alors que pour les domaines du premier pilier la consultation reste la règle générale. Il sera consulté obligatoirement pour l'autorisation d'une coopération renforcée dans le troisième pilier, au lieu d'une simple information. Dans le deuxième pilier, la décision d'une coopération renforcée fait l'objet de la simple information du Parlement.

Le traité reconnaît au Parlement le droit de faire contrôler la légalité des actes devant la Cour de Justice (article 230 TCE) et de demander l'avis de la Cour sur la compatibilité d'un accord international en cours de négociation avec les traités (article 300, §6 TCE). Cependant, il n'est pas question des parlements nationaux pour lesquels M. Charles Goerens, député européen à l'époque, avait demandé, dans un rapport remis au Premier ministre en 1995, qu'ils puissent invoquer la Cour de Justice pour constater si une décision communautaire était bien conforme aux traités et ne contrevenait pas au principe de subsidiarité. Ce recours, s'il existe pour les Etats membres, ne peut être exercé par un parlement national.

De façon générale, concernant l'influence parlementaire dans le processus décisionnel de l'Union européenne, la Commission des affaires étrangères et européennes regrette que le traité de Nice n'ait pas donné lieu à une amélioration notable de l'influence des parlements nationaux.

6.3. Les partis politiques européens

Le traité de Maastricht avait introduit un article 138 A, devenu article 191 dans le traité d'Amsterdam sur les partis politiques européens comme „facteur d'intégration au sein de l'Union“ qui „contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union“. Cette disposition avait été intégrée au traité après une démarche des présidents des trois principaux groupes politiques au Parlement européen qui avaient le désir de voir rattacher les groupements parlementaires à des partis politiques démocratiques. Or, cet article est resté lettre morte en ce sens que c'étaient et que ce sont toujours les groupes parlementaires qui portaient et portent à bout de bras les partis de partis, qui se sont développés dans l'Union à partir de 1992. Des dispositions s'imposent pour clarifier en particulier le financement des partis européens, sujet de multiples polémiques dans les médias, et introduire enfin des règles strictes, condition essentielle de la transparence. L'alinéa 2 de l'article 191 TCE précise donc que c'est le Conseil qui fixe le statut des partis politiques au niveau européen, „et notamment les règles relatives à leur financement“. Désormais il existe une base juridique pour une décision du Conseil et du Parlement en cette matière selon l'article 251, soit une décision à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement.

La Commission estime qu'il est toutefois regrettable que le point consacré au statut et au financement des partis politiques européens ait été retiré de l'ordre du jour de la dernière réunion du Conseil Affaires générales du 25 juin, alors que le Parlement a rendu son avis en date du 17 mai dernier.

La Commission souhaite que le Conseil arrive rapidement à un accord qui assure transparence et publicité dans le financement des partis européens.

6.4. Le statut des députés

A l'heure actuelle, et depuis 1979, les députés européens de chaque Etat membre ont le statut propre aux parlementaires nationaux de ces Etats. De la sorte, sont assis sur les mêmes bancs des députés aux revenus très divers et aux dispositions fiscales et sociales plus diverses encore. Depuis 1979, le Conseil cherche un accord sur le statut des députés au Parlement européen. Les premiers projets ont été abandonnés en 1987, et depuis lors, malgré une nouvelle tentative de la part du Parlement comme du

Conseil durant la législature 1994-99 pour assimiler le statut des députés à celui des fonctionnaires européens, avec une indemnité égale pour tous, une fiscalité européenne et un système de retraite propre, une percée n'est pas en vue. Il semble que le dernier obstacle soit le traitement fiscal des indemnités parlementaires. Pour des raisons politiques, un certain nombre de députés n'acceptent pas d'être traités autrement que les citoyens ordinaires de leurs Etats du point de vue de l'impôt. De la sorte, il est aisé de comprendre que si la décision sur le statut peut se prendre désormais à la majorité qualifiée par le Parlement lui-même (article 190, 5e alinéa) avec l'approbation du Conseil à la majorité qualifiée, le régime fiscal se décidera à l'unanimité au sein du Conseil. Et ce ne sera pas une mince affaire, comme pour toute question relevant de la fiscalité.

La Commission des affaires étrangères et européennes souhaite, dans l'intérêt même de l'institution parlementaire européenne, que le statut des députés européens soit bientôt décidé.

*

7. LE SYSTEME JURIDICTIONNEL COMMUNAUTAIRE

La réforme du système juridictionnel communautaire est de taille et a été unanimement acclamée comme une des (rares) vraies réussites de Nice. Outre la satisfaction que peut en retirer chaque Etat membre d'avoir un représentant aussi bien à la Cour européenne de justice qu'au Tribunal de première instance également après l'élargissement, il faut souligner les aménagements intéressants pour améliorer le fonctionnement des deux cours et la sauvegarde de l'unité du système juridictionnel communautaire.

Ces aménagements ont conduit à une série de réformes qui se situent dans la ligne des réflexions que la Cour de justice des Communautés européennes avait elle-même menées et que la Chambre a soutenues. L'objectif premier visé est d'assouplir l'administration de la justice communautaire en préservant l'unité communautaire, point sur lequel la Commission des Affaires étrangères et européennes a insisté tout particulièrement.

Le traité de Nice consacre la compétence de principe du Tribunal de première instance (article 225 du nouveau traité) pour connaître de la plupart des catégories de recours directs, à l'exception de ceux qui seront réservés à la Cour de justice par son statut ou attribués à des chambres juridictionnelles dont la création est prévue par ce même traité. Il s'agit des recours visés aux articles 230 (annulation), 232 (carence), 235 (responsabilité extra-contractuelle), 236 (fonction publique) et 238 (clauses compromissoires). Sont réservés à la Cour de justice les recours des Etats membres, des institutions et de la Banque centrale européenne.

Le nouveau traité rend également possible l'attribution au Tribunal de première instance de la compétence pour connaître de questions préjudicielles dans des matières spécifiques qui seront déterminées par le statut. Par ailleurs, la création de chambres juridictionnelles adjointes au Tribunal de première instance (à l'initiative de la Commission ou de la Cour) vise à désencombrer ce dernier. Elles connaîtront en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques, comme le contentieux de la fonction publique communautaire.

En raison de ces évolutions, le contrôle exercé par la Cour de justice sur les décisions du Tribunal de première instance fera lui aussi l'objet d'adaptations. Ainsi, la possibilité de former un pourvoi devant la Cour de justice pourra être soumise à des conditions et des limites à fixer par le statut. De même, les décisions que le Tribunal de première instance pourrait être appelé à adopter en matière préjudicielle ou sur des recours formés contre les décisions des chambres juridictionnelles, ne pourront faire l'objet d'un réexamen par la Cour de justice que de façon exceptionnelle, c'est-à-dire en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire. Il appartiendra au premier Avocat général, s'il l'estime nécessaire, de proposer un tel réexamen.

D'autre part, le protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes pourra, à l'avenir, à l'exception de son titre I qui concerne le statut des Juges et des Avocats généraux, être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité sur demande de la Cour, après consultation de la Commission et du Parlement européen, ou sur demande de la Commission après consultation de la Cour et du Parlement européen.

Dans la perspective de l'élargissement de l'Union, le nouveau traité établi pour la première fois de façon expresse un lien entre le nombre d'Etats membres et celui des juges. S'agissant de la Cour de justice, ce nombre devra être égal à celui des Etats membres et, en ce qui concerne le Tribunal de première instance, être au moins égal à ce nombre, ce qui permettra, le cas échéant, d'accroître l'effectif

des membres du Tribunal de première instance. La Commission se félicite que cette demande ait été prise en considération, compte tenu qu'elle est d'avis que la connaissance de tous les systèmes nationaux est indispensable afin que les tribunaux arrêtent leurs décisions dans les meilleures conditions.

Comme il en a déjà été fait référence au chapitre concernant les pouvoirs du Parlement européen, il y a lieu de mentionner que le Parlement européen est parvenu à imposer sa requête pour pouvoir former un recours, au même titre que les Etats membres, le Conseil et la Commission, conformément à l'article 230, contre les actes des institutions de l'Union sans devoir faire valoir une violation de ses droits propres.

*

8. LES AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANES

8.1. La Cour des Comptes

Comme l'avait demandé la Chambre, le traité précise à l'article 247 que la Cour „est composée d'un national de chaque Etat membre“, alors que l'ancien texte avait indiqué le nombre de 15 membres. De la sorte, chaque Etat membre aura droit à un représentant dans cet organe de contrôle dont l'importance croîtra avec l'élargissement et l'approfondissement des compétences de l'UE. La liste des membres sera fixée à la majorité qualifiée par le Conseil, sur proposition des Etats membres, tout comme le règlement interne. Le mandat de six ans pourra être renouvelé.

Selon l'article 248 paragraphe 4 les rapports annuels, les rapports spéciaux ou les avis sont adoptés à la majorité des membres. Désormais, des chambres spécialisées peuvent être créées pour certaines catégories de rapports ou d'avis.

Une Déclaration 18 encourage la Cour des Comptes et les institutions de contrôle nationales à collaborer, p.ex. dans le cadre d'un comité de contact des présidents des différentes cours.

Rappelons encore que le Parlement européen avait demandé la création d'un ministère public européen pour poursuivre les fraudes contre le budget européen. La Commission des affaires étrangères et européennes regrette que cet organe indépendant n'ait pas été retenu dans le traité.

8.2. Le Comité économique et social

L'article 257 TCE qui détermine la composition de cet organe indique les catégories économiques et sociales de la société qui en font partie. La nouveauté, c'est l'apparition du terme „société civile organisée“. Il n'est pas évident de comprendre ce qu'une telle expression ajoute à la clarification de l'énumération des catégories citées expressément qui se réfèrent surtout au domaine économique (on ajoute les consommateurs) et relativement peu à ce qu'on appelle couramment la société civile.

Dans cette optique, on aurait certes pu ajouter raisonnablement d'autres catégories qui apporteraient des points de vue importants, comme p.ex. les ONG qui luttent contre l'exclusion et la pauvreté, ou les ONG de l'aide au développement, ou encore celles qui oeuvrent pour un développement soutenable, etc.

Le nombre de membres (220) n'a pas été modifié, et les nouvelles adhésions entraîneront une augmentation du nombre jusqu'à 350 au total, plafond introduit nouvellement dans le traité à l'article 258. La déclaration annexée au traité fixe le nombre de membres de chaque Etat candidat à l'adhésion.

Le nouveau paragraphe 1 de l'article 259 précise que les membres du Comité sont nommés par un vote à la majorité qualifiée du Conseil, sur la base d'une liste des membres établie conformément aux propositions faites par chaque Etat membre. On se demande, là encore, quelle est la valeur d'un vote à la majorité qualifiée au Conseil quand celui-ci n'a aucune prise sur les propositions d'un Etat membre.

8.3. Le Comité des régions

A l'article 263, le traité prévoit que désormais chaque membre du Comité des régions devra détenir un mandat électoral dans une collectivité régionale ou locale ou bien être politiquement responsable devant une assemblée élue. Cette dernière catégorie concerne les membres de gouvernements régionaux, comme en Allemagne p.ex., qui peuvent ne pas être élus directement. Si un membre perd son mandat électoral, il doit être remplacé immédiatement.

Le Parlement européen marque là encore sa perplexité en relevant que les décisions concernant la nomination des membres doivent avoir lieu à la majorité qualifiée *conformément aux propositions émises par chaque Etat membre*. Que se passera-t-il si ces propositions d'un Etat membre ne sont pas suivies par la majorité des membres du Conseil?

La Commission se félicite que la représentation luxembourgeoise ait pu être sauvegardée (six membres), ce qui devrait permettre aux délégués de nos communes de jouer pleinement leur rôle européen.

8.4. Eurojust

Les conclusions du Conseil européen de Tampere ont mis en place une unité composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police détachés par chaque Etat membre pour coordonner les poursuites diligentées par les autorités nationales et mieux lutter contre la criminalité transfrontalière organisée. Eurojust est la conséquence d'Europol et est appelé à collaborer activement avec la police européenne. Eurojust est aussi appelé à faciliter l'exécution des commissions rogatoires et des demandes d'extradition. Cette unité a commencé son travail, et entre-temps le Luxembourg a nommé son correspondant. Il est juste, pour le poids de cette coordination, qu'elle soit inscrite dans le traité aux articles 29 et 31.

C'est en particulier le paragraphe 2 de l'article 31 qui précise la coopération par l'intermédiaire d'Eurojust, en contribuant à la coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites, en favorisant l'intervention d'Eurojust dans la lutte contre la criminalité organisée à l'aide des analyses effectuées par Europol, en facilitant le travail avec le Réseau judiciaire européen.

La Commission ne peut qu'encourager les gouvernements de l'Union à contribuer de toutes leurs forces à rendre Eurojust tout comme Europol aussi efficaces que possible pour lutter contre la criminalité transfrontalière. Elle doit cependant insister sur la nécessité du contrôle démocratique comme de la protection des droits fondamentaux dans le domaine du 3e pilier.

*

9. AUTRES CHANGEMENTS APPORTES PAR LE TRAITE DE NICE

9.1. Droits fondamentaux

La Charte des droits fondamentaux n'a pas été intégrée dans le traité, mais a été uniquement adoptée par le Conseil sous forme de déclaration, ce qui n'en fait pas un instrument contraignant. Six gouvernements (Grande-Bretagne, Irlande, Danemark, Finlande, Suède, Pays-Bas) s'y sont opposés. Alors que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme est inscrite à l'article 6 TUE, la Charte qui élargit les droits de l'homme aux droits sociaux, environnementaux et culturels n'a pas trouvé grâce aux yeux du Conseil européen. Il faut saluer à cet égard l'effort des négociateurs luxembourgeois qui avaient proposé d'intégrer la Charte dans l'article 6 du TUE et de lui donner ainsi une force contraignante. Cependant, la Charte a le mérite d'exister, et cette existence se fait dès à présent sentir jusque dans les arrêts des cours constitutionnelles d'Allemagne et d'Espagne comme dans les rapports du Parlement européen et dans les réflexions des juges communautaires.

Sur le plan politique on voit bien quelles difficultés le Conseil de l'Europe rencontre parmi certains de ses Etats membres pour imposer le respect de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 7 du TUE existe depuis le traité d'Amsterdam et permet de suspendre certains droits d'un Etat de l'Union si une violation grave et persistante des droits fondamentaux est constatée dans cet Etat.

D'autre part, la question autrichienne a révélé que le traité n'offrait pas de mécanisme précis pour intervenir avec des règles claires dans ce cas. C'est pour cela que le traité de Nice prévoit un mécanisme d'alerte qui comporte plusieurs dispositions précises:

- un tiers des Etats membres, du Parlement européen ou de la Commission peut présenter une proposition motivée
- le Conseil au sein duquel l'unanimité est remplacée par un vote à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres, peut **constater** qu'il existe un risque clair de violation grave des principes de l'article 6 paragraphe 1 TUE

- le Parlement européen doit donner un avis conforme sur cette constatation
- le Conseil peut charger des personnalités indépendantes d'un rapport sur la situation dans l'Etat membre en question
- le Conseil vérifie régulièrement si les motifs de sa constatation d'un risque de violation restent valables
- l'existence (et non plus le risque) d'une violation grave et persistante est constatée à l'unanimité
- le Conseil peut suspendre certains droits du traité de l'Etat membre en question, et ce à la majorité qualifiée.

Tous ces votes se font sans tenir compte du vote du représentant de l'Etat membre concerné.

On constate d'abord que l'initiative peut provenir du Conseil, mais aussi du Parlement et de la Commission.

Par ailleurs, si la procédure ainsi délimitée distingue entre constatation d'un risque de violation et existence d'une violation des valeurs, c'est pour donner à l'Etat membre concerné et à l'Union des moyens pour bien établir la réalité de la situation et en même temps pour rendre plus efficace la procédure de défense des valeurs fondamentales de l'Union.

La Commission est d'avis que malgré la complexité voire la lourdeur de cette procédure, celle-ci constitue néanmoins un réel progrès, indispensable pour défendre le fondement de valeurs démocratiques de l'Union européenne parmi ses membres. Que ce soit dans l'Europe des Quinze ou dans une Union élargie, les tentations d'un régime autoritaire ou les entorses aux droits de l'homme ne sont jamais à exclure, l'application stricte des droits fondamentaux n'est jamais acquise définitivement, mais doit sans cesse être défendue énergiquement et sans compromissions.

La Commission des affaires étrangères et européennes est convaincue qu'aucune stratégie géopolitique, aucun intérêt économique ne peut nous dispenser d'être intransigeants en matière des droits de l'homme et de lutte contre la xénophobie et le racisme. D'où l'importance de cet article 7 TUE.

9.2. Lieu de réunion du Conseil européen

La Déclaration No 22 relative au lieu de réunion des Conseils européens précise qu'à partir de 2002 une réunion du Conseil européen par présidence se tiendra à Bruxelles, ce qui en fera deux chaque année. A partir de dix-huit membres, toutes les réunions du Conseil européen se tiendront à Bruxelles.

Cette disposition peut certes présenter des avantages en matière de logistique, mais constitue un pas de plus vers la centralisation bruxelloise. En outre, elle enlève aux présidences successives la possibilité de rapprocher l'Union de ses citoyens en organisant des réunions dans des régions rarement touchées par l'activité européenne.

9.3. Conclusions d'accords interinstitutionnels

Les négociations interinstitutionnelles sont régulièrement à l'ordre du jour des affaires européennes, notamment en matière budgétaire, de comitologie ou de fonction publique. Conformément à l'article 10 TCE qui reflète le devoir de coopération loyale et qui régit les relations entre les Etats membres et les institutions communautaires ainsi que les relations entre les institutions communautaires elles-mêmes, il a été jugé utile d'annexer au traité révisé une déclaration soulignant l'importance de maintenir l'équilibre institutionnel. Ainsi, tout accord entre institutions doit être soutenu par le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

9.4. Coopération avec les Etats tiers

Le traité de Nice crée le titre XXI nouveau, qui contient l'article 181bis nouveau.

Le paragraphe 1 définit l'étendue de l'article. Il dispose que la Communauté mènera des actions de trois sortes: a) coopération économique, b) coopération financière et c) coopération technique. Il est important de noter que ces actions devront contribuer „à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat 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.

Le paragraphe 3 formalise les accords de coopération entre, d'une part, la Communauté et, d'autre part, les pays tiers et les organisations internationales.

Il convient de mettre en évidence que dans ce contexte encore le Parlement européen regrette de n'être que consulté, en dépit des répercussions budgétaires considérables de ces accords, ce qui accentue le déséquilibre entre les compétences budgétaires de cette institution et ses possibilités de participer à l'élaboration des politiques.

*

10. LES REFLEXIONS SUR L'AVENIR DE L'UNION

A Nice une déclaration relative à l'avenir de l'Union a été annexée au Traité. Cette déclaration prévoit qu'une nouvelle Conférence intergouvernementale sera convoquée en 2004. Afin de préparer cette CIG, il a été décidé que les présidences suédoises et belges lanceraient au cours de l'année 2001 avec la coopération de la Commission et du PE un débat initial auquel seraient associés les Parlements des Etats membres et des Etats candidats ainsi que d'autres intervenants concernés représentant la société civile, les milieux académique, politique et économique.

La déclaration prévoit quatre sujets autour desquels le débat sur l'avenir de l'Union devrait graviter:

- La répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres;
- Le statut de la Charte des droits fondamentaux;
- La simplification des traités;
- Le rôle des parlements nationaux.

Le débat sur l'avenir de l'Europe est pleinement lancé. Les chefs d'Etat et de gouvernement développent leurs visions et leurs idées sur l'avenir de l'Europe. Si la Déclaration de Nice a énuméré quatre sujets, on a vu apparaître dans les grands discours politiques de ces derniers mois les sujets de plus en plus divers, de fonds comme de forme.

Vos rapporteurs n'ont pas l'intention de faire le point de ce débat qui vient à peine de commencer entre les grands hommes d'Etat de l'Europe. La Commission est d'avis que ce débat doit impliquer aussi largement que possible tous les citoyens. C'est pourquoi, dans sa résolution du 21 mars 2001, la Chambre des Députés a proposé de tenir des auditions publiques sur l'avenir de l'Union avec une large implication des citoyens et de conclure cette phase de sensibilisation et de débat par un rapport de sa Commission des Affaires étrangères et européennes.

Relevons un point qui concerne tout particulièrement la Chambre des Députés. Il s'agit du rôle des parlements nationaux. Lors de la dernière réunion de la COSAC, le 20 au 22 mai 2001 à Stockholm, les représentants des parlements nationaux ont exprimé leur volonté de contribuer activement et dès le départ au processus post-Nice, p.ex. à travers une convention comme celle convoquée pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux.

A cet égard, la Commission prend acte avec satisfaction de ce que dans le dernier Mémoire BENELUX de juin 2001 est proposé un forum (et non pas une convention) pour „*la phase du débat structuré*“ en 2002-2003, après celle du large débat public en 2001. Ce forum, dans l'esprit des gouvernements du BENELUX, sera composé de représentants des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission européenne et des gouvernements des Etats membres. Ce sera donc exactement la même composition que pour la Convention chargée d'élaborer la Charte des droits fondamentaux. Le Forum recevra un „*mandat large mais précis du Conseil européen*“. Dans l'intention des trois gouvernements du BENELUX, ce mandat devra porter aussi bien sur des questions de fond que sur des questions institutionnelles.

La Commission souligne l'importance de cette démarche qui permettra à la Chambre des Députés d'être pleinement intégrée dans la phase préparatoire de la CIG de 2004. Elle insiste pour que ce forum ou cette convention ne soit pas une assemblée pléthorique, mais qu'elle soit suffisamment restreinte pour que le débat interne puisse avoir lieu efficacement entre les membres et les différentes composantes.

*

L'avis du Conseil d'Etat en date du 3 juillet 2001 exprime une appréciation très voisine de celle de la Chambre des Députés des dispositions du Traité de Nice. Tout en approuvant ce texte, la Haute Corporation ne peut dissimuler ses inquiétudes quant à l'avenir de l'Europe ni certaines réticences face à quelques réformes contenues dans le Traité de Nice.

Toutefois, aux yeux du Conseil d'Etat „*le Traité de Nice ne fournit pas et ne pouvait pas fournir une réponse à toutes les questions*“.

La conclusion du Conseil d'Etat ne cache pas une certaine inquiétude. Constatant qu'„*aucune réforme fondamentale n'est menée à son terme*“ il souligne que l'élargissement changera la nature même de l'Union et que les discussions sur ce que cette Union élargie devrait être n'ont pas vraiment commencé.

Enfin, le Conseil d'Etat rejoint la Chambre des Députés dans sa volonté d'ouvrir le débat européen, volonté exprimée dans la déclaration No 23 annexée au traité: „*les affaires européennes ne peuvent plus être uniquement l'affaire des ministres ou d'experts.*“ Ainsi, la Chambre des Députés entend engager dans les mois à venir le débat sur l'avenir de l'Union européenne au sein de la population luxembourgeoise.

*

Sous le bénéfice de ces remarques, la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense recommande à la Chambre des Députés d'approuver l'article unique du présent projet de loi.

Luxembourg, le 5 juillet 2001.

Les Co-Rapporteurs,
Emile CALMES
Ben FAYOT

Le Président,
Paul HELMINGER

*

ANNEXE I

Synthèse des principales dispositions du Traité de Nice

Le Traité de Nice a été signé par les ministres des affaires étrangères des quinze Etats membres de l'Union européenne en date du 26 février 2001.

La Commission

La Commission européenne comprendra à partir du 1er janvier 2005 un commissaire par Etat membre. (La France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni perdront donc leur deuxième commissaire.)

A partir de la signature du traité d'adhésion du 27e membre, le nombre des commissaires sera inférieur à celui des Etats membres.

Le Président de la Commission voit ses pouvoirs renforcés. C'est ainsi, qu'il pourra par exemple, procéder à la distribution des portefeuilles ou encore demander, après avoir obtenu l'approbation du collège, à un des membres du collège de démissionner.

Enfin, le Président ainsi que son collègue sont désignés à la majorité qualifiée par le Conseil.

Les règles de vote au sein du Conseil des ministres

La nouvelle grille de pondération des voix entrant en vigueur au 1er janvier 2005 assurera aux Etats une meilleure prise en compte de leur poids démographique.

C'est ainsi que sera introduite avec le Traité de Nice une nouvelle fourchette allant de 3 à 29 voix. Le Luxembourg disposera de 4 voix. La parité entre la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni est ainsi maintenue. Ces quatre pays disposeront chacun de 29 voix sur 345 au sein du Conseil.

Deux nouvelles règles sont introduites par le Traité de Nice dans le dispositif de la majorité qualifiée:

En premier lieu, toute majorité qualifiée devra réunir au 1er janvier 2005 une majorité d'Etats membres. Cette mesure se limite aux propositions de la Commission.

En deuxième lieu, la clause de vérification démographique, qui ne s'applique qu'aux seules décisions réunissant l'ensemble des Etats membres, permettra à chaque pays de demander que la majorité qualifiée représente 62% de la population totale de l'Union.

L'extension du vote à la majorité qualifiée

Avec le Traité de Nice le champ de vote à la majorité qualifiée a été élargi à 27 nouveaux domaines. En ce qui concerne le maintien de l'unanimité dans certains domaines, il faut savoir que ces derniers ont été jugés comme étant essentiels par les participants à la CIG. C'est ainsi que par exemple l'unanimité a été maintenue en matière fiscale.

Assouplissement des coopérations renforcées

Ce système instauré par le Traité d'Amsterdam n'a jamais vraiment pu être appliqué en raison des contraintes dont il était assorti. Le Traité de Nice en facilite les modalités et permettra ainsi aux Etats membres souhaitant avancer un peu plus vite au sein de l'Union européenne, d'en faire ainsi.

Politique étrangère de sécurité commune PESC – Politique européenne de sécurité et de défense PESD

Afin de tenir compte des dernières évolutions en matière de Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'article 25 TUE est modifié dans le sens qu'il prend en compte la création d'un comité politique et de sécurité.

La principale innovation juridique réside dans la possibilité pour le Conseil d'autoriser ce comité, aux fins d'une opération de crise et pour la durée de celle-ci, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération.

Le Parlement européen

Avec le Traité de Nice le rôle du Parlement européen a été renforcé avec l'extension de la procédure de codécision.

De plus, le Parlement européen pourra saisir la Cour de Justice de Luxembourg dans les mêmes conditions que les autres institutions.

Le nombre de députés européens passera de 626 à 732. Le Luxembourg préservera ses 6 députés.

La Cour de Justice de Luxembourg

L'élargissement de l'Union européenne ayant pour conséquence l'accroissement du volume de travail de la Cour de Justice et du tribunal de première instance, leur fonctionnement a été revu.

ANNEXE II

Structure du Traité de Nice

Le traité comprend un préambule ainsi que deux parties. La première partie porte sur les modifications de fond, la deuxième sur les dispositions transitoires et finales qui sont reprises dans quatre protocoles et un acte final.

La première partie est constituée par six articles:

- L'article 1er porte sur les modifications de fond à apporter au traité sur l'Union européenne;
- L'article 2 porte sur les modifications de fond à apporter au traité instituant la Communauté européenne;
- L'article 3 porte sur les modifications à apporter au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa);
- L'article 4 porte sur les modifications à apporter au traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA);
- L'article 5 est relatif au protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE);
- L'article 6 est relatif au protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.

La deuxième partie concerne les dispositions transitoires et finales.

Les quatre protocoles ont trait aux questions suivantes:

- L'élargissement de l'Union européenne;
- Le statut de la Cour de Justice;
- Les conséquences financières de l'expiration du Traité CECA;
- La procédure prévue à l'article 67 du traité CE.

L'acte final se compose des 24 déclarations adoptées par la Conférence intergouvernementale et des trois déclarations dont la Conférence a pris acte.

Enfin, il convient de relever que le Traité de Nice prévoit, en vue de l'expiration du traité CECA, la création d'un fonds de recherche du charbon et de l'acier. Le protocole relatif à ces mesures stipule également que tous les éléments du patrimoine actif et passif de la CECA, tels qu'ils existent au 23 juillet 2002, sont transférés à la Communauté européenne à compter du 24 juillet 2002. La valeur nette de ce patrimoine est destinée à la recherche dans les secteurs liés à l'industrie du charbon et de l'acier.

