

N° 224

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 janvier 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 1995.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1),

sur

la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne.

TOME II : ANNEXES

Par M. Yves GUÉNA,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, vice-Présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Christian de La Malène, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Guy Penne, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

Union européenne - Institutions communautaires - Elargissement de l'Union - Réforme institutionnelle - Coopération intergouvernementale - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
I. CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES DU SENAT ...	3
1. Contribution du groupe de l'Union centriste	5
2. Contribution du groupe du Rassemblement pour la République	11
3. Contribution du groupe des Républicains et Indépendants	27
4. Contributions émanant du groupe du Rassemblement démocratique et européen	33
a) Audition de M. Jean FRANÇOIS-PONCET par la Délégation	33
b) Contribution de M. Ernest CARTIGNY	41
c) Contribution de M. Yvon COLLIN	47
5. Contribution du groupe socialiste	51
II. AUTRES ANNEXES	63
1. Questionnaire indicatif adressé aux groupes politiques du Sénat par M. Yves GUENA, rapporteur de la Délégation	65
2. Eléments d'information sur certains aspects des enjeux de la révision de 1996	67
a) La révision de 1996 dans le traité de Maastricht	67
b) La conférence de 1996 dans les conclusions du «sommets» de Corfou	73
c) La hiérarchie des normes	74
d) Le principe de subsidiarité	76
e) L'action communautaire en matière d'énergie, de protection civile, de tourisme	79
f) L'article 90-3 du traité de Rome	82
g) La procédure de codécision	84

I. CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES DU SENAT

**Projet de
Révision des institutions européennes
Contribution du Groupe de l'Union centriste**

I - LES ENJEUX DE LA REVISION DE 1996

a) Un contexte bouleversé

Les données de base de la construction européenne se sont profondément transformées depuis 1989, au point de justifier un nouvel examen de ses finalités et de ses moyens.

- Le système communiste qui dominait la moitié de l'Europe s'est effondré, faisant disparaître la menace qui cimentait l'Europe occidentale. La raison d'être de la construction européenne apparaît moins clairement, au moment même où certaines de ses faiblesses semblent évidentes :
 - la Communauté européenne s'est installée durablement dans une situation de chômage élevé, conduisant à une grave détérioration des finances publiques des Etats membres ;
 - l'Union n'a pas su prévenir la guerre dans l'ex-Yougoslavie et, en tant que telle, n'a guère contribué efficacement à l'effort pour limiter l'extension du conflit et imposer aux belligérants une solution négociée.
- La Communauté est passée de six à quinze membres, s'étendant désormais de la frontière polonaise jusqu'à Gibraltar. De plus, dix pays d'Europe centrale et orientale sont candidats à l'adhésion (le sommet de Copenhague, en juin 1993, a admis le principe de cet élargissement) ainsi que deux petits Etats méditerranéens, Chypre et Malte. Même si l'élargissement ne concernera, dans un premier temps, qu'un nombre limité de candidats, la perspective est désormais celle d'une Union de vingt-sept membres, où les disparités seront bien plus accentuées qu'aujourd'hui.

b) Une différenciation mal maîtrisée

La contradiction latente entre élargissement et approfondissement a entraîné certaines atteintes à l'idéal d'une Communauté pleinement solidaire.

- La difficile négociation du traité de Maastricht a débouché sur l'octroi de dérogations à la Grande-Bretagne (clauses de non-participation au protocole social, absence d'obligation de participer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire) et au Danemark (non-participation à la troisième

phase de l'U.E.M. ainsi qu'aux décisions et actions ayant des implications dans le domaine de la défense).

- La suppression des contrôles aux frontières intérieures prévue par la convention de Schengen ne concerne que huit Etats membres.
- Le système monétaire européen laisse en dehors de la discipline commune un tiers des Etats membres et l'élargissement à 15 % des marges de fluctuations positives ou négatives a sensiblement limité sa portée.
- **Le Traité de Maastricht n'a pas clarifié les finalités de la construction européenne.** En effet, il a emprunté simultanément deux voies d'inspiration opposées :
 - l'Union économique et monétaire va dans le sens d'une intégration étroite, appelant une autorité centrale dotée d'un pouvoir fort ;
 - les deuxième et troisième piliers sont conçus selon le principe d'une « coopération » (le mot apparaît trente-quatre fois) entre les gouvernements ;
 - le Conseil européen a adopté à Edimbourg, afin de favoriser une issue favorable au second referendum danois, une position restrictive face aux potentialités « fédéralisantes » du traité.

c) La nécessité d'une relégitimation

- Devant ces incertitudes, l'Union doit démontrer que ses quinze Etats membres acceptent effectivement de suivre les mêmes règles et sont capables d'appliquer une discipline commune. Elle doit également faire la preuve qu'elle est à même de répondre aux aspirations à l'emploi et à la sécurité de 370 millions de citoyens. Elle doit enfin, face au reste du monde, affirmer qu'elle entend être **non seulement une puissance économique et financière, mais aussi une puissance politique.**
- Dans cette perspective, la Communauté ne peut se référer de manière convaincante à aucun modèle historique. En effet, la coopération intergouvernementale, impliquant un droit de veto susceptible de bloquer toute décision, ne permet pas d'obtenir l'efficacité requise ; quant au fédéralisme - si l'on entend par là le modèle des Etats-Unis ou celui de l'Allemagne - il ne paraît pas directement applicable à des pays très divers sur tous les plans et dont les racines historiques sont profondes.
- **L'Europe doit donc inventer une voie originale pour progresser vers son union politique.**

La difficulté paraît toutefois bien plus grande dans ce domaine que dans celui de l'Union économique : la constitution d'un marché unique exigeait avant tout

la suppression d'obstacles tarifaires ou autres et s'appuyait sur le développement spontané d'un puissant courant d'échanges qui entraîne la planète tout entière. Au contraire, en matière politique, il s'agit de mettre en place un système de décision radicalement nouveau. L'exemple de l'Union monétaire est là pour montrer qu'une telle voie n'est pas impraticable, mais qu'elle est extrêmement étroite : **un tel saut qualitatif appelle une volonté commune, forte et durable.**

II - QUELLES INSTITUTIONS ?

a) Le Conseil

Le Conseil est et doit rester l'organe de décision de l'Union. Encore faut-il que sa capacité de décision soit préservée malgré le processus d'élargissement, et même renforcée pour faire face à l'accroissement du rôle de l'Union. Cela suppose :

- **une généralisation du vote majoritaire**, l'unanimité étant d'autant plus difficile à atteindre que le nombre des Etats membres est plus élevé ;
- **une amélioration de la procédure de vote majoritaire elle-même.**

Il serait souhaitable à cet égard que le traité mette en place un système de décision comportant deux procédures :

- les décisions « courantes » seraient prises à la majorité des Etats membres représentés au sein du Conseil sous réserve que cette majorité atteigne la majorité des citoyens de l'Union (double majorité) ;
 - les décisions les plus importantes pour lesquelles serait maintenue l'exigence de la majorité qualifiée actuellement en vigueur seraient prises sur la base d'**une nouvelle pondération des voix**, de manière à éviter un déséquilibre excessif au profit des « petits » Etats, dont le processus d'élargissement accroît régulièrement la surreprésentation. Il convient de rappeler à cet égard que les cinq « grands » Etats membres de la Communauté, qui rassemblent à eux seuls près de 80 % de la population de celle-ci, disposent seulement de 55 % des voix au sein du Conseil statuant à la majorité qualifiée ; ainsi, les trois Etats du Benelux avec 25 millions d'habitants disposent de plus de voix que la France et l'Allemagne qui en comptent ensemble près de 140 millions.
- **Un renforcement de l'autorité du Président dont le mandat passerait de six mois à deux ans.**
 - **Enfin, la légitimité du Conseil sera renforcée par le développement de la consultation des Parlements nationaux par les Gouvernements avant les décisions importantes.** Dans le cas de la France, le bilan de la mise en

oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution est positif ; d'autres Etats avaient d'ailleurs, avant le nôtre, mis en place des procédures analogues. Ces formes de contrôle n'ont pas entravé le processus décisionnel de l'Union. Il convient d'encourager leur extension aux autres Etats membres afin de renforcer la base démocratique de l'Union, l'action des Parlements nationaux apparaissant - beaucoup plus que la création d'un Sénat des Etats qui alourdirait encore les institutions de l'Union - comme le seul instrument légitime et éprouvé de contrôle des Gouvernements réunis au sein du Conseil. Dans ce sens, la déclaration sur le rôle des Parlements nationaux annexée au traité de Maastricht pourrait être, à l'occasion de la révision de 1996, intégrée au traité lui-même, ce qui en renforcerait la portée.

b) La Commission

La Commission doit rester l'organe de proposition, mais non de décision, de l'Union ; elle a en outre à définir les conditions de mise en oeuvre des décisions du Conseil, même si l'exécution des décisions elle-même incombe aux Etats.

Ce rôle peut être conforté de deux façons :

- Le nombre des commissaires serait réduit pour préserver, malgré l'élargissement, une authentique collégialité tout en évitant un éparpillement des responsabilités ;
- Ceux-ci seraient choisis par le président de la Commission.

c) Le Parlement européen

L'Assemblée de Strasbourg n'a pas encore pleinement trouvé sa place dans les institutions européennes, faute d'une définition claire de son rôle et des conditions dans lesquelles il doit s'exercer. La manière dont s'est effectuée la comparution individuelle des membres de la Commission présidée par M. Jacques Santer, avant l'investiture collective de celle-ci, a illustré une nouvelle fois les inconvénients de l'ambiguïté actuelle.

A l'égard du Parlement européen, la révision de 1996 devrait donc poursuivre simultanément deux objectifs : renforcer l'autorité du Parlement européen, afin de contribuer à la « démocratisation » du fonctionnement de l'Union, mais aussi définir plus rigoureusement le champ d'exercice de cette autorité.

- Le renforcement de la légitimité de l'Assemblée de Strasbourg réclame la mise en place d'un mode de scrutin uniforme et qui rapproche les élus des électeurs (ce qui supposerait, en cas d'adoption d'un scrutin proportionnel, que soit fixé un nombre maximal d'élus par circonscription).
- La « responsabilisation » des élus européens demande par ailleurs qu'il soit mis fin à la situation paradoxale où le Parlement européen se prononce

sur les dépenses et non sur les recettes du budget communautaire. La création d'un impôt européen, clairement perceptible par le contribuable, et chargé de financer, avec les recettes propres (droits de douane), l'intégralité des dépenses de l'Union, placerait les parlementaires européens devant de véritables choix. Il inciterait du même coup les électeurs à s'intéresser plus qu'ils ne font aujourd'hui à leur action. Parallèlement, les pouvoirs financiers du Parlement européen devraient être encadrés, comme le sont aujourd'hui dans la plupart des pays ceux des Parlements nationaux, par une sorte d' »article 40 » européen.

- **Bénéficiant ainsi d'une légitimité accrue, le Parlement européen devrait recevoir une mission de législation et de contrôle plus importante, mais aussi mieux délimitée.**

Le mot de « codécision » - qui ne figure d'ailleurs pas dans les traités - est-il adéquat pour définir ce rôle ? Il pourrait suggérer une évolution vers un régime d'Assemblée qui ne contribuerait certainement pas aux progrès de la construction européenne.

Le rôle du Parlement européen devrait en réalité être recentré vers deux pouvoirs bien définis :

- celui d'accepter, d'amender ou de rejeter les propositions législatives de la Commission adoptées par le Conseil ; ce pouvoir devrait s'exercer dans le cadre d'une hiérarchie des normes qui réserverait à l'examen du Parlement les textes financiers et les textes posant des règles générales (alors qu'aujourd'hui le Parlement européen doit se prononcer sur une foule de textes techniques de portée mineure, qui relèveraient en France du seul pouvoir réglementaire) ;
- celui de contrôler la Commission européenne, tâche que lui attribuent d'ailleurs les traités en prévoyant l'investiture de la Commission par le Parlement et la possibilité pour celui-ci de censurer celle-là à la majorité des deux tiers.

d) La subsidiarité

Le respect du principe de subsidiarité est nécessaire pour mieux enraciner la construction européenne. L'article 3 B du traité de Maastricht en donne une définition philosophiquement satisfaisante, mais peu opérationnelle. Cet article devrait donc être complété par un texte indiquant clairement les compétences respectives de l'Union et des Etats membres, ainsi que les domaines de compétence partagée : le principe de subsidiarité jouerait alors le rôle de principe d'interprétation de cette répartition.

Au demeurant, ce principe ne doit pas être compris uniquement dans un sens restrictif : il doit conduire également à reconnaître à la Communauté les moyens nécessaires au bon accomplissement des missions qui lui sont confiées.

Par exemple, une lutte efficace contre la fraude appellerait non seulement un renforcement des pouvoirs de la Cour des Comptes européenne, mais encore sans doute le développement de systèmes de contrôle propre à la Communauté.

III - POUR UN NOYAU SOLIDE

Les perspectives de la Conférence de 1996 apparaissent aujourd'hui incertaines. Il y a peu de chances que tous les Etats parviennent à s'accorder, à cette occasion, sur un véritable approfondissement de la construction européenne tel qu'il est suggéré ci-dessus : la logique de l'élargissement, tirant davantage l'Europe vers la constitution d'une vaste zone de libre-échange peu structurée que vers la constitution d'un rôle de puissance autonome, risque de conduire la Conférence à un compromis autour d'adaptations très limitées et finalement inopérantes. La construction européenne serait alors durablement engagée dans la voie de la stagnation. Selon l'expression de M. Giscard d'Estaing, ce serait la victoire de l'« Europe -espace » sur l'« Europe-puissance ».

Dans ces conditions, il paraît nécessaire que les pays qui ne se résignent pas à cette perspective envisagent la formation d'un **noyau solide capable de rendre sa dynamique à la construction européenne**. Ce noyau, constitué autour du couple franco-allemand, s'engagerait sur la voie d'une intégration plus étroite animée par la volonté de réaliser une véritable union politique.

Il serait rejoint, à leur rythme, par les pays qui en accepteraient le principe et les contraintes. Cette Europe à deux étages serait donc en réalité une Europe à plusieurs étapes.

La participation à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, qui constituera un saut qualitatif en matière d'intégration économique, serait le socle de ce noyau solide.

*
* *

La tendance à accepter une certaine différenciation a joué, jusqu'à présent, au bénéfice des tenants d'une conception minimaliste de la construction européenne : elle peut et doit être retournée en faveur d'un nouvel élan dans l'intégration.

Le pire serait que, pour préserver à tout prix une unanimité apparente, les pays fondateurs de la Communauté renoncent à l'idéal qui les a animés depuis les origines, c'est-à-dire à la volonté de se doter d'une réelle capacité de décision à la fois commune et autonome.

Maurice BLIN
Président

Union Européenne

**Réflexions du Groupe de travail
pour la
Conférence Institutionnelle de 1996**

*Rapport de Monsieur Christian de LA MALENE
Ancien Ministre, Sénateur de PARIS*



GROUPE RPR DU SÉNAT

LE GRAND TOURNANT

L'effondrement du système communiste et la dislocation de l'empire soviétique ont totalement remodelé les réalités européennes. Plus de fracture du continent maintenue par la force. Plus d'États se voyant imposer par un trop puissant "allié" leur organisation politique et leurs relations extérieures.

Toutes les nations du centre et de l'est de l'Europe ont, irrésistiblement, repris la maîtrise de leur destin et l'ont fait, à une exception près, de façon pacifique. Elles ont, en outre, toutes exprimé clairement leur vocation européenne et leur désir d'adhérer à ce qui leur paraissait le fondement et le garant de la liberté et de la prospérité de leurs voisins de l'ouest : les institutions communautaires. Nation et Europe, nation plus Europe, tel est le cadre où elles souhaitent désormais inscrire leur avenir.

Face à cet appel, qu'a su répondre l'Europe communautaire ? Pour l'instant, fort peu. Par le Traité de Maastricht, elle a prétendu dessiner son cadre et ses orientations futurs ; or ceux-ci restent résolument fidèles aux perspectives et aux choix des traités européens précédents. Comme si, inquiets des changements et de ce qu'ils pouvaient porter en germe, les États membres avaient voulu renforcer les structures et asseoir les compétences plutôt que les repenser, consolider la forteresse plutôt que l'ouvrir.

Et pourtant, il n'est pas possible, il n'est pas raisonnable d'ignorer les réalités nouvelles, de rester sourd aux espoirs, aux appels de tous ces pays qui font le douloureux apprentissage de la démocratie et de l'économie de marché, mais qui ne s'en sentent pas moins, par leur histoire, leur culture, leurs systèmes de valeurs, européens à part entière et comptent sur la solidarité de leurs frères de l'ouest.

La conférence institutionnelle de 1996 doit être l'occasion d'un autre départ, d'une réflexion neuve. Il faut avoir le courage de reconnaître que les schémas intellectuels qui ont, jusque-là, sous-tendu l'Europe, conçus dans une logique de guerre froide, sont désormais obsolètes et qu'il est nécessaire de fonder une nouvelle Europe.

Pour commencer, il faut accepter d'en élargir le cadre, sans écarter a priori aucun État postulant. Deux réserves seulement, de nature différente, sauraient être faites. Elles concernent d'abord les États qui ne sont, par leur territoire et leur population, que partiellement européens, c'est-à-dire la Russie - du sort de laquelle ne peut être dissocié celui de l'Ukraine, de la Biélorussie et sans doute de la Moldavie - et la Turquie, l'une et l'autre appelant bien entendu chacune une réponse spécifique. Restent, d'autre part, les États des Balkans, qui sont naturellement des États européens. Mais il ne sera possible de les intégrer à un ensemble plus vaste que lorsqu'ils auront réussi à solutionner leurs problèmes de minorité, à clarifier leurs orientations politiques, en un mot : à surmonter leur instabilité chronique. Ces deux exceptions posées, l'extension engloberait donc, outre les trois ou quatre pays en voie d'adhésion, les "PECO" (Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Hongrie), les pays Baltes, la Slovénie, Malte et Chypre, et aboutirait à une Europe de 25 ou 26 pays et de plus de 470 millions d'habitants. Est-il besoin de souligner le poids politique et économique de cet ensemble !

Est-il besoin également d'en rappeler le caractère hétérogène - langues, modes de vie, habitudes diverses. Il ne pourra, à l'évidence, fonctionner sans l'existence d'un pouvoir, digne de ce nom, capable de commander et d'être obéi ; et celui-ci, bien entendu, ne saurait être que démocratique, c'est-à-dire accepté librement par tous les Européens, car ressenti par eux comme légitime et représentatif mais aussi à la merci de leur sanction.

Or, il faut bien reconnaître que les mécanismes qui actuellement sont censés assurer dans la Communauté pouvoir et démocratie, s'avèrent imparfaits et que leurs défauts ne pourraient qu'être plus patents et inacceptables dans une Europe de près d'un demi-milliard d'habitants. Il est donc impératif d'oser sortir des rails des traités antérieurs, Maastricht compris, et d'imaginer des solutions différentes, seules à la mesure des bouleversements inouïs connus par notre continent.

I - LES MÉCANISMES ACTUELS : DÉFAUTS ET LIMITES

Pour juger, au-delà des apparences, du fonctionnement des réalités européennes, il faut se pencher, non seulement sur les institutions issues des Traités telles qu'elles ont évolué et évolueront, mais aussi sur les démarches non institutionnelles qui se sont pragmatiquement instaurées.

A - LES INSTITUTIONS

Incontestablement, au fil des années, des Traités et des élargissements, l'équilibre initialement recherché s'est rompu ; et il n'y a guère d'espoir qu'il se rétablisse miraculeusement dans une Europe à vingt-six.

1. *Évolutions* :

Qu'en est-il, à l'examen des faits, de l'équilibre voulu par les Traités entre les principales institutions européennes : les deux composants du pouvoir exécutif, Conseil et Commission, et le pouvoir législatif partagé entre le Conseil et l'Assemblée ?

- Le **Conseil** est censé être la clef politique du système, où il détiendrait, seul et souverainement, le pouvoir de décision : composé des détenteurs, légitimes car démocratiquement désignés, du pouvoir exécutif au sein de chaque État membre, c'est à lui que devrait revenir la tâche d'incarner une politique, d'exprimer une volonté. Or, plutôt qu'un organe collégial d'impulsion et de décision, n'est-il pas devenu en fait une sorte d'assemblée, que la rotation des présidents tous les six mois prive d'une véritable tête et qui fonctionne avec des majorités variables ?

Il n'y a plus de "politique" du Conseil, plus de "volonté" du Conseil : d'élargissement en élargissement, il est devenu un mini-Parlement, une "chambre des États". Trente six ministres (trois par pays) - flanqués de cinq à sept experts, sans oublier les interprètes - qui se bornent trop souvent à débattre des problèmes et, en l'absence de consensus, à laisser à la Commission la tâche d'élaborer une politique.

- **La Commission**, en revanche, étayée très solidement et très continûment par la Cour de Justice, a vu considérablement s'accroître ses compétences, comme ses moyens, humains et financiers. Elle a un Président qui dure et qui peut se faire entendre, une unité de volonté, la permanence dans le temps. Elle tend à se comporter en véritable gouvernement, s'efforçant d'appliquer à la Communauté, de fait confédérale, les principes d'un État unitaire et oubliant que l'objectif européen est de rendre compatibles des systèmes différents, non d'unifier en mutilant. Cette dérive est d'autant plus préjudiciable à la démocratie que la Commission est composée de fonctionnaires nommés qui échappent, avant comme après leurs prises de décisions, à la sanction de l'élection.

Pour tenter de corriger l'excès technocratique, on a inventé la subsidiarité. Force est de reconnaître que, pour le moment, il s'agit là plutôt d'un voeu ou d'un faux-semblant que d'une limitation réelle aux empiétements des bureaux de Bruxelles.

Ajoutons, enfin, que les membres de la Commission, et notamment son Président - qui pourtant n'était institutionnellement au départ qu'un pair parmi ses pairs - ont su faire le nécessaire pour être ressentis par les populations comme les "patrons de l'Europe", ce qui aggrave encore à leur profit le déséquilibre des institutions européennes.

- A ce pouvoir accru de la Commission et de son énorme bureaucratie bruxelloise, le **Parlement européen** n'a pas su apporter le contrepois démocratique qu'on aurait pu espérer. Certes, il est maintenant élu au suffrage universel et ses pouvoirs se sont étendus. Il joue, vis-à-vis de la Commission comme du Conseil, un rôle très fort de lobby, mais cela n'a pas renforcé son audience et son poids vis-à-vis des peuples qui ne le ressentent guère comme le détenteur légitime et effectif d'une part de leur souveraineté. Il est d'ailleurs significatif qu'il n'ait jamais osé utiliser son pouvoir de censure à l'encontre de la Commission. Le Parlement manque aussi de cohérence dans son action ; les débats sont considérablement alourdis par les nécessités de la traduction et les votes trop souvent émis en fonction de circonstances étrangères, au fond, du problème examiné.

- Avec le Traité de Maastricht est proposée une formule nouvelle : il s'agit du mécanisme inventé pour promouvoir puis gérer la monnaie unique. Fort détaillé et contraignant, il reviendrait à remettre le pouvoir monétaire, attribut fondamental de la souveraineté, à un comité d'experts désignés, sans doute fort compétents, mais privés de toute légitimité démocratique. Cette tendance à transférer à des experts des parcelles de souveraineté tend à se généraliser et elle n'est pas sans danger pour la démocratie.

2. Perspectives dans une Europe à vingt-six :

A vingt-six, naturellement, les problèmes seront plus compliqués, les hétérogénéités plus grandes, les orientations plus divergentes. Et conjointement, il ne peut y avoir qu'aggravation de l'inadaptation des institutions.

Prenons quelques exemples. Le Président du Conseil change tous les six mois, période très brève, mais qui permet à chaque pays d'assurer la présidence tous les six ans. A vingt-six, l'intervalle sera de treize ans et la présidence des grands pays deviendra l'exception. La commission, dans la logique du système actuel, sera extraordinairement alourdie. L'Assemblée, si elle conserve les règles de représentation en vigueur, deviendra une sorte de tour de Babel, sans majorité ni cohérence.

Les petits États, chez lesquels la tentation d'irresponsabilité est naturellement plus forte, verront leur rôle et leur poids accrus. Les institutions risquent donc de perdre ce qu'il leur reste d'efficacité, de force et de rapidité. La solidarité ne serait pas renforcée, la légitimité serait plus faible encore, la démocratie toujours déficiente.

A Maastricht et à douze seulement, on a pu prendre la mesure des difficultés, pour ne pas dire de l'impossibilité, de faire naître du pouvoir institutionnel actuel aussi bien un vrai pouvoir qu'une vraie démocratie.

Et beaucoup ont été déçus.

Peut-être les volontés étaient-elles insuffisantes. Mais, à n'en pas douter, la raison première en fut qu'a priori la réflexion de la plupart des responsables, pour ne pas dire de tous, se situait à l'intérieur du cadre institutionnel tel qu'il fonctionnait à ce moment-là.

B - LES AUTRES DÉMARCHES : POSSIBILITÉS ET LIMITES

Il est vrai que la vie communautaire ne se résume pas au fonctionnement des seules institutions établies par les Traités : on a vu se mettre en place d'autres démarches, pragmatiques, qui ont permis de surmonter les blocages institutionnels et de progresser. Elles sont essentiellement au nombre de deux, que l'on pourrait qualifier de "détachement précurseur" et d'"intégration par le bas".

1. Le "détachement précurseur" ou "noyau dur"

Il repose sur l'idée de laisser ouverte, en toutes circonstances, la possibilité pour un nombre réduit d'États membres de réaliser entre eux une union plus étroite leur permettant de progresser dans tel ou tel secteur ; et ce, sans l'accord, parfois même, contre l'accord des autres.

Jusqu'ici, la procédure s'est généralement révélée efficace, car elle a joué un rôle d'entraînement sur l'ensemble des États membres, soit que la progression se soit effectuée en deux temps, les retardataires rejoignant assez vite les précurseurs, soit que l'impulsion initiale, par une sorte d'effet de dissuasion, ait entraîné tous les autres à progresser de concert.

C'est à partir de l'entente franco-allemande que le processus le plus souvent fonctionné.

Il est actuellement l'objet d'une nouvelle réflexion : sous le vocable de "noyau dur", il en est proposé une utilisation beaucoup plus systématique et lourde de conséquences. Les membres du "noyau dur" : Allemagne, France et Bénélux, s'appuyant sur le mécanisme de monnaie unique de Maastricht, établiraient entre eux une union politique de portée générale et de structure fédérale. Ainsi serait mis en place le pouvoir auquel l'Europe aspire, et parallèlement, en principe, un système de contrôle démocratique. Le noyau resterait naturellement ouvert à tous ceux qui voudraient et pourraient y adhérer.

Une telle proposition, pour séduisante qu'elle puisse paraître a priori, n'est pas sans susciter de multiples interrogations.

Dans le choix nécessaire entre les membres possibles, il semble clair qu'elle serait de fait basée sur ceux que l'on pourrait définir comme les riches et les sages. Dans ces conditions, l'Allemagne n'y jouerait-elle pas, pour de multiples raisons (monétaires, démographiques, économiques) un rôle, non volontairement, mais obligatoirement dominant ? Quel serait le pouvoir d'attraction d'un tel noyau vis-à-vis des autres États membres : serait-il aimant ou repoussoir ? Conçu pour fonctionner, non sans difficultés, à cinq, le système serait-il transposable à dix, quinze ou plus ? Il est permis d'en douter : au lieu d'unifier l'Europe, on risque de la diviser.

2. L'"intégration par le bas"

Appelée souvent la "politique des petits pas", il s'agit en fait d'une intégration par le bas.

Devant les difficultés pour faire fonctionner les mécanismes de pouvoir au sommet, l'habitude s'est prise d'harmoniser et d'unifier la vie et les règles des pays membres en commençant "par le bas", c'est-à-dire par des sujets relativement mineurs qui se laissaient unifier sans trop de problème. Puis, de proche en proche, une démarche commandant l'autre, on a été amené à progresser sur des sujets de plus en plus importants.

Prenons un exemple : on s'est mis d'accord sur la création d'un grand marché à même de renforcer la productivité des entreprises européennes et d'assurer ainsi le progrès économique et social. Puis on a estimé que ce grand marché exigeait une multitude d'harmonisations, notamment fiscales. Ceci a amené à se pencher sur le poids des charges pesant sur les entreprises dans les différents pays. Il est apparu alors que les efforts faits par chacun en faveur de la défense ou de la coopération entraînent pour une large part dans ces charges. D'où l'idée d'unifier également la politique dans ces deux domaines...

Ainsi, ce système qui a beaucoup et efficacement fonctionné, trouve à un moment donné ses limites : la souveraineté ne peut indéfiniment et impunément être transférée morceau par morceau, découpée en rondelles. Forcément, finit par se poser la question de savoir qui décide et au nom de qui : en clair, quel pouvoir suprême et quelles institutions démocratiques pour contrôler le système ?

En tout état de cause, le résultat de cela est que l'Europe apparaît aujourd'hui un peu comme une fédération à l'envers : on a unifié les détails, mais on n'a pas réglé l'essentiel. La démarche normale d'États qui ont décidé de se regrouper est d'unifier d'abord leur politique étrangère et leur défense, parfois leur justice et, pour les autres secteurs, de laisser jouer la compétence de chaque État. Or, l'Europe a suivi le processus inverse : elle a réglementé autoritairement un certain nombre d'aspects, parfois mineurs, de la vie des populations, provoquant d'ailleurs parfois de fortes réactions négatives de leur part, mais elle a renoncé à mettre en place l'essentiel.

II - UNE AUTRE EUROPE

De ce survol rapide, que conclure aujourd'hui :

- que le schéma institutionnel initial de l'Europe à douze est déjà largement inadapté pour une Europe à quinze ou à seize, qu'il serait donc inacceptable à vingt-six ou plus, même sans modification des compétences.
- que le succès même de l'intégration économique, le degré auquel elle est déjà parvenue et celui où l'on veut la conduire - monnaie unique - reporte obligatoirement à un avenir lointain, très lointain peut-être, l'ouverture à tous les pays européens des mécanismes bruxellois tels qu'ils fonctionnent actuellement. Et ce long délai ne permet pas de répondre à temps - et l'on a déjà perdu trop de temps - aux appels et aux problèmes que posent ces différents pays.
- que les démarches ou procédures utilisées jusqu'à présent, et souvent avec succès, pour faire progresser l'Europe ont, devant les problèmes nouveaux, atteint les limites de leurs possibilités.
- qu'il est clair ainsi que ce schéma institutionnel et les procédures ne permettent pas ou permettent très difficilement de répondre aux exigences pour l'Europe, et d'un pouvoir politique légitime et d'une démocratie authentique.

Si l'on veut éviter d'aboutir à une impasse et à la situation explosive que pourraient engendrer des engagements considérés comme non tenus, il faut imaginer une autre Europe où, enfin, le politique prime sur l'économique et non l'inverse. Et le politique englobe bien entendu les problèmes de sécurité : il est d'un intérêt majeur de ne pas laisser s'installer au centre et à l'est de l'Europe une sorte de zone grise où se confronteraient les influences venues d'ailleurs.

Il faut donc une réponse politique globale, au sommet : qu'elle soit en quelque sorte la concrétisation immédiate de la convergence des volontés. Il faut que tous, sans exception et sans délai, soient invités à participer, avec les mêmes droits et les mêmes devoirs, aux structures politiques nouvelles qui personnifieraient avec éclat aux yeux de la communauté internationale toute entière la volonté d'un destin commun : un véritable pouvoir politique au sommet, des organismes spécialisés pour les différents aspects techniques de l'union et une institution parlementaire digne de ce nom.

A - UN CONSEIL EUROPÉEN RENOUVELÉ

Seule répondrait à ces exigences l'instauration d'un Conseil européen au sommet, réunissant les détenteurs légitimes et effectifs du pouvoir exécutif au sein des États de la nouvelle Europe, tous étant invités, ceux qui aspirent à y entrer comme les autres.

L'instauration d'un véritable Président, doté de pouvoirs réels et assuré d'une certaine durée, est malheureusement difficilement envisageable aujourd'hui. Mais on pourrait asseoir l'influence politique du Conseil en lui donnant un véritable secrétariat général, organe très étoffé, permanent et à compétence générale. Les membres de ce secrétariat seraient nommés au plus haut niveau et le secrétaire général, personnalité de grande envergure, aurait un poids réel dans la Communauté, comparable à celui du secrétaire général de l'OTAN au sein de l'Alliance Atlantique.

Ce Conseil ne pourrait fonctionner que suivant la règle du consensus, seule acceptable en l'état actuel des choses. On pourrait, néanmoins, pour l'assouplir, admettre la règle dite de l'abstention, qui permettrait à un État de se retirer d'une action commune sans toutefois l'interdire aux autres.

Pour assurer la continuité de l'action du Conseil, les responsables suprêmes devraient être relayés par des ministres européens permanents et résidents, qui feraient fonctionner le Conseil de manière suivie. Avec le secrétariat, ils s'habitueraient à vivre ensemble, à travailler ensemble et à dégager ainsi, peu à peu, une vision commune, clef de toute action concertée.

On pourrait également imaginer, pour renforcer les moyens d'action du Conseil européen, de mettre en place un système comparable à celui de l'ONU : une sorte de directoire, homologue du Conseil de Sécurité, réunirait les États les plus importants, membres permanents et les autres, qui siègeraient par rotation.

B - DES ORGANISATIONS SECTORIELLES

L'existence d'un tel Conseil au sommet. Conseil auquel participeraient, sans exception, les dirigeants de tous les États de la nouvelle Europe, aurait une signification politique et symbolique de toute première importance.

Cette importance même permettrait que fonctionnent en-dessous de lui des organisations plus limitées dans leurs compétences, plus réduites en nombre, mais plus intégrées quant à l'engagement de leurs membres. Elles auraient naturellement vocation à s'étendre au fil du temps à tous ceux qui le désireraient et le pourraient.

Ces organisations, sortes d'agences sectorielles, permettraient de sauvegarder les acquis, déjà considérables dans les domaines économique, social et culturel. Ouvertes sur l'avenir, elles permettraient à la fois de consolider ces acquis, d'étendre l'union à de nouveaux secteurs et d'intégrer progressivement, au rythme de l'évolution de chacun, les nouveaux États membres aux différents aspects de la vie communautaire. Elles permettraient aux États européens qui le souhaitent de transférer - sans la perdre - aux décideurs européens, une partie de leur souveraineté.

En particulier, toute l'organisation bruxelloise perdurerait sans changement. Tout au plus, pour accroître son efficacité, pourrait-on remplacer le Conseil européen actuel, qui aurait disparu, par un Conseil affaires générales renforcé. Il pourrait l'être notamment par l'utilisation, là aussi, de la formule ministres permanents et résidents, et par le transfert à ce conseil du droit d'initiative du Conseil européen actuel.

C'est à ce niveau que travailleraient les instances représentatives des différents piliers du Traité de Maastricht. C'est à ce niveau aussi que pourraient se situer les liaisons nécessaires entre le pouvoir politique et les autorités chargées de la mise en place et de la gestion de la monnaie unique. C'est également à ce niveau que les problèmes de défense pourraient être abordés de façon concrète et positive.

A l'évidence, le Conseil européen devrait en permanence être informé des intentions, orientations et activités des organisations sectorielles.

Si la mise en place du nouveau Conseil européen faisait disparaître le Conseil européen actuel, par contre subsisteraient naturellement les divers Conseils des ministres pour assurer la permanence et veiller à la préservation des acquis dans les différents secteurs.

C - LA DÉMOCRATIE

C'est essentiel. Chacun sait bien que rien de durable ne sera construit sans l'accord permanent des peuples.

Pour y parvenir, ceux-ci doivent d'abord se sentir solidaires : c'est la condition préliminaire et indispensable. Or la solidarité ne se décrète pas, elle se ressent. Elle exige, préalablement, le sentiment d'une histoire commune, de l'appartenance à une même entité, un peu à une même famille. Mais ce sentiment d'appartenance commune, qui existe, ne suffit pas : il doit être prolongé, renforcé par une volonté très forte de vivre ensemble, de partager le même destin, au-delà et même parfois, en dépit des intérêts immédiats ; et cette volonté demande un apprentissage et du temps.

Il faut, notons-le, se garder de porter atteinte aux solidarités vivantes, essentiellement communales et nationales. Elles sont les premiers et indispensables garants de la démocratie, fragilisée par notre société uniformisée et technocratique.

L'accord des peuples suppose aussi que ceux-ci se sentent représentés et engagés légitimement par ceux qui décident, c'est-à-dire qu'ils les aient librement choisis et qu'ils puissent les sanctionner : pour cette raison, diplomates et bureaucrates, quel que soit leur talent, ne pourront jamais suffire.

Les règles qui, au niveau national, permettent la mise en oeuvre de la démocratie sont, en théorie, bien définies. Pour l'Europe, création originale, en perpétuel devenir et invitée à répondre au séisme géopolitique du continent, elles sont beaucoup moins évidentes.

On ne peut donc avancer qu'avec à la fois une vision très claire des objectifs essentiels et un grand pragmatisme dans les méthodes et les structures.

Premier objectif : un exécutif d'essence politique, représentatif de la volonté de tous les États membres et capable de prendre les décisions, les orientations essentielles. C'est le Conseil européen nouvelle manière, étayé par un secrétariat général important et par un conseil des ministres permanent. Pour les domaines économique et social, il est prolongé par la Commission chargée de la mise en oeuvre, dans le temps et dans l'espace, des décisions de ce Conseil à qui elle peut faire des propositions ; enfin, pour les autres domaines, des agences sectorielles adaptées à la situation réelle de l'harmonisation et de l'unification dans les différents pays, assurent les progrès nécessaires.

Second objectif : un Parlement en mesure de remplir son triple rôle de législation, de contrôle et de représentation des populations.

C'est évidemment la mission du Parlement de Strasbourg, mais celui-ci ne la remplit actuellement qu'imparfaitement. Il faudra, pour qu'il évolue dans le bon sens, une prise de conscience accrue de leurs responsabilités et de leurs devoirs par les parlementaires. On pourra les y aider en améliorant la loi électorale, qui devrait être uniforme et mieux pondérée démographiquement et, peut-être surtout, en le dotant d'une loi fondamentale définissant exactement son rôle, ses compétences, ses limites. Cette loi, grâce à une hiérarchie des normes, grâce à un mécanisme contrôlé de subsidiarité, devrait répondre clairement à la question : "un Parlement, pourquoi faire ?". Elle devrait aussi veiller à protéger le Parlement contre tout risque de dérapage vers un régime d'assemblée. Un Parlement n'a pas à s'immiscer dans la gestion exécutive et administrative. En agissant ainsi, loin de brider le Parlement, on le grandirait considérablement.

On devrait également créer à ses côtés un Sénat des nations, regroupant un nombre relativement réduit de parlementaires. Ils seraient élus par les parlements nationaux à la représentation proportionnelle et en tenant compte des réalités démographiques. Ce Sénat éviterait le hiatus trop souvent ressenti entre les volontés des parlements nationaux et les votes de l'Assemblée européenne et faciliterait en fin de compte l'adhésion des populations aux décisions communes.

Ces deux assemblées seraient les interlocuteurs des différents Conseils et de la Commission. Elles se partageraient, selon des formules à mettre en place, les pouvoirs budgétaire et législatif.

Il ne s'agit là que d'une ébauche, qui mérite incontestablement d'être précisée et affinée. Elle répond en tout cas à une volonté bien claire : donner la prééminence au politique sur l'économique, ne pas se résigner, comme on tend trop à le faire, à la démarche inverse et permettre sans attendre au continent européen, maintenant libéré, de donner expression et réalité à l'unité à laquelle il aspire.

Contribution du groupe des Républicains et Indépendants

Les Sénateurs membres du Groupe des Républicains et Indépendants approuvent la démarche entreprise par la Délégation pour l'Union Européenne du Sénat de créer en son sein un Groupe de travail sur la préparation de la Conférence Intergouvernementale de 1996 prévue par le Traité d'Union Européenne du 7 février 1992.

Ayant pris connaissance du rapport d'étape établi par Monsieur Yves GUENA au mois de décembre 1994 (n° 104, 1994-1995), ils :

- constatent qu'il fait le point de manière exhaustive sur la teneur du débat public dans notre pays et chez nos principaux partenaires ;

- prennent acte des trois principaux thèmes pouvant servir de cadre aux orientations à définir :

- 1) fonctionnement d'une Union différenciée,
- 2) rôle des Parlements nationaux dans la démocratisation de l'Union,
- 3) équilibre entre la Commission Européenne et le Conseil de l'Union Européenne.

Ils considèrent en effet ces trois grands axes comme les points de passage obligés d'une réforme incontournable des institutions européennes, au moment où le processus d'élargissement de l'Europe s'accélère et s'amplifie.

Conformément aux objectifs définis par la déclaration politique du groupe adoptée le 6 octobre 1992, les Sénateurs Républicains et Indépendants souhaitent la consolidation indispensable de la Communauté Européenne à la fois aux plans politique, économique et social, poursuivant l'Union Européenne initiée par le Traité signé à Maastricht le 7 février 1992, et ratifiée par le peuple français le 20 septembre 1992, dans l'attachement aux institutions démocratiques et l'ouverture aux pays de l'Est européen.

Les Sénateurs Républicains et Indépendants souhaitent en premier lieu souligner les enjeux essentiels liés aux trois thèmes susvisés (I), puis apporter leurs réponses au questionnaire qui leur a été transmis par Monsieur Yves GUENA (II).

SENAT

I - ENJEUX LIES AUX TROIS THEMES DEFINIS PAR LE RAPPORT D'ETAPE

La Conférence de 1996, avec en perspective l'élargissement à l'Est, est une occasion exceptionnelle pour refonder l'Europe.

La Communauté européenne a donné la priorité à l'économie, avec l'idée que le problème de l'Union politique se réglerait de lui-même le moment venu. Cette démarche n'est plus adaptée.

Le moment est venu de renverser les priorités et de donner clairement au politique la primauté sur l'économique. Il est impossible d'envisager l'intégration économique étroite d'une Europe élargie, s'étendant sur le plan géographique de la Scandinavie à Chypre, et de l'Atlantique à la Baltique. Un tel ensemble ne saurait être géré comme l'a été jusqu'à présent la Communauté Européenne.

En revanche, il est possible et souhaitable d'intégrer, sur le plan politique, les pays qui veulent se joindre à l'Union Européenne.

Il convient donc en priorité de doter l'Europe d'une union politique rassemblant sans discrimination les vingt-cinq ou vingt-sept Etats concernés. Elle porterait sur les questions de politique étrangère, de sécurité extérieure et intérieure et de commerce. Elle devrait, sans ambiguïté, être dirigée par le Conseil Européen et non par la Commission. Le Conseil pourrait élire un président de l'Union pour une durée suffisante, deux ans ou deux ans et demi. L'expression parlementaire de cette Union serait un Sénat européen représentant les Etats, tandis que le Parlement européen représenterait les citoyens. Il n'y a pas un seul peuple en Europe : il y a une famille de nations, qu'il faut représenter comme telles, si l'on veut que l'Union ait une vraie légitimité politique.

L'Union politique doit s'accompagner de la formation d'un véritable bloc commercial. Il est vain d'imaginer une Europe solidaire qui ne s'accompagnerait pas d'une préférence communautaire authentique, et où le marché serait ouvert à la concurrence des pays à bas salaires et des pays à très haute technologie.

SÉNAT

L'Europe élargie doit ainsi se doter d'un cadre commun à la fois politique et commercial, à l'intérieur duquel la règle doit être la souplesse et la variété des formules afin de répondre à l'extrême diversité des Etats européens. Les Etats qui ont des projets communs comme celui de la monnaie unique, et qui ont la volonté et la capacité de les entreprendre, doivent pouvoir se regrouper dans des communautés spécialisées, où ils pourront mener à bien des ambitions qui seraient irréalisables avec vingt-cinq ou vingt-sept participants.

Sur le plan militaire, toute coopération plus étroite passe par l'affirmation du rôle de l'Union de l'Europe Occidentale.

Nous sommes déjà entrés, sur certains points, dans la voie d'une union différenciée : il est inéluctable d'aller encore plus loin dans cette voie.

Pourquoi un Etat, qui respecterait le cadre commun, devrait-il être obligé de participer à un approfondissement de la construction européenne, si cela ne lui convient pas ? Il serait tout de même paradoxal que l'Europe de l'Ouest aille aujourd'hui chercher un modèle dans la centralisation et la volonté d'uniformité de la défunte Europe soviétisée.

C'est au contraire en faisant preuve du maximum de souplesse, de pragmatisme, de flexibilité, que nous pourrons réussir cet élargissement à l'Est qui est la tâche historique de l'Europe pour les dix prochaines années.

SÉNAT

II - REPONSES AU QUESTIONNAIRE.

1. L'union différenciée.

a) Dans la perspective d'un élargissement, la construction européenne ne pourra pas éviter de s'orienter vers des formules d'union différenciée.

Cette différenciation doit être soumise à des conditions fondamentales.

b) c) S'agissant des deuxième et troisième piliers de l'Union (politique extérieure et de sécurité commune ; affaires intérieures et justice) il paraît préférable de conserver la procédure de décision intergouvernementale du Traité de Maastricht.

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union Européenne à certains pays d'Europe Centrale et Orientale, on peut considérer comme souhaitable que ces derniers adhèrent à l'U.E.O. et à l'O.T.A.N., sans que ces deux adhésions soient forcément liées.

En revanche, la fusion entre l'Union Européenne et l'U.E.O. n'est pas souhaitée.

2. Le rôle des Parlements Nationaux dans l'Union Européenne.

a) Position favorable à l'inclusion dans le Traité lui-même du principe selon lequel les Gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile ou pour un éventuel examen.

b) Position favorable à l'exercice du contrôle parlementaire par une Chambre des Parlements nationaux, composée de parlementaires des Etats, et aux compétences différentes et complémentaires de celles du Parlement Européen.

c) S'agissant du financement des actions de politique étrangère, de sécurité et de défense, la position est partagée :

- 50 % en faveur d'un financement sur le budget communautaire, quelle que soit la participation des Etats,

- 50 % en faveur d'un financement spécifique.

SENAT

d) S'agissant du pouvoir de contrôle budgétaire délivré à une Chambre des Parlements Nationaux, la position est partagée : 50 % favorables, 50 % hostiles.

e) Position plutôt favorable à l'octroi d'une fonction de contrôle du principe de subsidiarité à une Chambre des Parlements Nationaux.

**CONTRIBUTIONS ÉMANANT
DU GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE
ET EUROPÉEN**

a) Audition de M. Jean FRANÇOIS-PONCET,

Ancien ministre des Affaires étrangères,

**Président de la commission des Affaires économiques et du Plan du
Sénat,**

Membre du groupe du Rassemblement démocratique et européen

par la délégation du Sénat

pour l'Union européenne, le 18 janvier 1995

Présidence de M. Jacques Genton, président. La délégation a procédé à l'audition de M. Jean François-Poncet, ancien ministre des affaires étrangères, sur la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.

M. Jean François-Poncet a exprimé son inquiétude devant les attentes que suscite la conférence de 1996. Le résultat risque d'apparaître décevant à beaucoup, d'autant qu'il n'est même pas certain que la conférence aboutisse.

Il a estimé que la construction européenne traversait actuellement une phase très préoccupante, caractérisée par la conjonction de quatre crises :

- une crise de la volonté, tout d'abord. Elle tient au trouble des opinions publiques, qui ont souvent le sentiment, d'ailleurs parfois injuste, d'un interventionnisme excessif de la Communauté et en même temps de son impuissance face au développement du chômage et à la guerre de Bosnie ; elle tient également aux divergences entre les Etats membres sur les finalités de la construction européenne. La Grande-Bretagne est moins isolée que naguère dans sa conception de l'Europe comme zone de libre-échange peu structurée ; elle reçoit un accueil favorable en Europe du Nord.

- une crise monétaire larvée, ensuite, qui a affaibli le système monétaire européen. Celui-ci était un acquis important de la construction européenne : certes, il résiste, mais il est mis à rude épreuve.

- une dérive des institutions, en troisième lieu. L'extension désordonnée des compétences communautaires, qui s'est effectuée avec l'accord des Etats par un recours à l'article 235 du Traité, s'est poursuivie dans le Traité de Maastricht qui a ajouté de nouveaux domaines aux compétences communautaires. Cette extension des compétences à des domaines où la Communauté ne peut guère faire oeuvre utile accreditte l'idée de son impuissance ; mieux vaudrait une Communauté recentrée sur ses missions essentielles, et en même temps plus efficace.

- enfin, la non-maitrise des conséquences de l'élargissement, qui est assurément l'aspect le plus grave de la situation actuelle. La Communauté ne pourra conserver son efficacité, malgré l'élargissement, qu'au prix d'une évolution institutionnelle profonde. Mais n'oublions pas, qu'après le précédent du Traité de Maastricht, il sera difficile de ne pas soumettre à référendum une telle évolution.

Puis M. Jean François-Poncet a concentré son propos sur les problèmes posés par la dynamique de l'élargissement de l'Union.

Un premier problème, celui des limites géographiques de l'élargissement, celui des frontières de l'Europe, lui paraît virtuellement résolu. La France a abandonné ses réticences initiales et s'est ralliée au principe d'un élargissement à l'Est dont le chancelier Kohl avait souligné, au Sénat, à quel point il est perçu comme nécessaire par l'Allemagne. Un consensus existe également pour admettre que l'élargissement ne concernera ni la Russie, ni les autres Etats membres de la CEE, et ne pourra non plus s'étendre à la Turquie. Il sera, cependant, indispensable de trouver des formules d'association adéquates avec ces pays ; la mise en place

prochaine d'une union douanière avec la Turquie suggère une coopération s'inspirant de l'Ensemble économique européen (EEE) ; vis-à-vis de la Russie et de ses partenaires de la Communauté des Etats Indépendants (CEI), des solutions analogues devront être explorées, au-delà du Traité actuellement en discussion. L'Union européenne se doit de développer des relations étroites tant avec les Etats-Unis à l'Ouest qu'avec la CEI à l'Est. Elle n'a aucun intérêt à une déstabilisation, voire une dislocation de la Russie.

Le second problème est celui des conséquences de l'élargissement sur les politiques communes, notamment sur la politique agricole et les politiques structurelles. Etendre ces dernières, sans les réformer, aux nouveaux adhérents représenterait une charge financière extrêmement lourde. En outre, le potentiel agricole important de certains de ces pays, ainsi que la part qu'y représentent les agriculteurs dans la population active, risquent de mettre gravement en cause les équilibres financiers de la politique agricole commune (PAC) ; or il est essentiel pour la France que cette dernière soit préservée. Par ailleurs, les Etats membres qui bénéficient de l'action structurelle, c'est-à-dire principalement ceux du Sud de la Communauté, ne laisseront pas facilement cet avantage compromis par une extension à l'identique des politiques structurelles aux nouveaux adhérents.

Le troisième problème est celui des échéances. L'élargissement à l'Est doit impérativement être soumis à deux séries de préalables : des préalables économiques tout d'abord, portant sur la mise en place d'une économie de marché et l'obtention d'un niveau de développement comparable à celui des Etats membres les plus pauvres de la Communauté : Portugal, Grèce... Ces conditions seront très vraisemblablement remplies, à la fin du siècle, par la Pologne, la Hongrie et la République tchèque ; des conditions politiques ensuite, et notamment la réforme préalable des institutions européennes. Ce qui n'a pas été fait dans ce domaine, mais aurait dû l'être, pour le passage de douze à quinze membres, devra être accompli avant tout nouvel élargissement.

Le quatrième problème est celui que M. Alain Lamassoure a appelé "la révolution du nombre et de l'hétérogénéité" qui nous ramène à la réforme des institutions européennes.

Abordant alors plus en détail ce dernier problème, M. Jean François-Poncet a souligné que les difficultés les plus graves soulevées par la "révolution du nombre" concerneraient la prise de décision au sein de la Communauté.

L'unanimité deviendra impraticable dans une Union élargie : elle conduirait nécessairement à la paralysie et à de coûteux marchandages. Une généralisation du vote majoritaire est donc nécessaire, mais ne sera possible que si trois conditions sont remplies. En premier lieu, la pondération des votes devra être revue : dans une Europe à vingt-sept membres, avec le maintien des règles actuelles, les quatre "grands" Etats membres (Allemagne, France, Angleterre, Italie) ne parviendraient pas ensemble à constituer une minorité de blocage, alors qu'ils rassembleraient la majorité de la population ; dans le même temps, des blocs de petits pays pourraient, quant à eux, former une minorité de blocage. En second lieu, le compromis de Luxembourg devra être maintenu, même s'il ne peut servir que dans les cas exceptionnels. Enfin, une clause de sortie devra être inscrite dans le traité à titre de "souple de sécurité".

S'agissant de l'équilibre institutionnel, une réduction du nombre des commissaires paraît indispensable. Ce nombre est déjà excessif, conduisant à une subdivision souvent absurde des portefeuilles. Une Commission de plus de trente membres conduirait à un éparpillement des responsabilités et transformerait les commissaires en porte-parole d'intérêts nationaux, contrairement à l'exigence d'indépendance des commissaires posée par les traités. Il est donc nécessaire de prévoir une structure plus resserrée, au moyen par exemple de la nomination des commissaires non plus par chaque pays, mais par groupes de pays. Ce resserrement pourrait s'accompagner d'un renforcement des pouvoirs du président de la Commission et la mise en jeu de sa responsabilité non seulement devant le Parlement, mais devant le Conseil européen.

La réflexion sur le Conseil devrait partir de la dualité de ses fonctions, législatives et exécutives. Ces deux fonctions devraient être clairement distinguées, afin que le Conseil puisse siéger en formations différentes selon les cas. Le rôle exécutif du Conseil doit être maintenu dans sa forme actuelle : le moment n'est pas venu de le transférer à la Commission. Mais dans son rôle de législateur, le Conseil pourrait être composé en totalité ou en partie de représentants des parlements nationaux, comme l'a suggéré M. Alain Lamassoure. Ce système permettrait aux parlements nationaux de se prononcer au même titre que le Parlement européen sur les propositions d'actes communautaires. Cela alourdirait quelque peu les procédures, mais celles-ci pourraient être parallèlement simplifiées et allégées sous d'autres aspects. Une telle formule serait bien plus satisfaisante que la procédure prévue par l'article 88-4 de la Constitution, qui n'est pas adaptée au problème à résoudre : d'une part, les Assemblées ne disposent pas des délais nécessaires pour examiner, en temps utile, les propositions qui leur sont soumises et, d'autre part, l'avis des Assemblées est soit un facteur de blocage s'il est contraignant, soit sans portée réelle (ce qui est contraire aux principes démocratiques) s'il ne l'est pas. De même, la formule des Assises ou des Congrès, qui rassemblent les parlements nationaux et le Parlement européen, présente autant d'inconvénients que d'avantages. La première expérience, les Assises de Rome, n'a pas été très encourageante et la multiplication de telles rencontres pourrait donner lieu à bien des dérives.

La réflexion sur le Conseil devrait également rechercher des solutions au conflit potentiel entre "petits" et "grands" États. L'efficacité impose que la présidence du Conseil soit exercée pour une durée plus longue que l'actuel mandat de six mois, par exemple deux ans. Mais, dans ce cas, il faudrait procéder par libre désignation et non par rotation. Les petits pays s'y opposeront, craignant, à juste titre, que leur tour ne vienne que rarement. Des formules de compromis devront être recherchées, par exemple réserver aux "grands" États la présidence du Conseil européen et aux "petits" États la présidence de la Commission. Bien des compromis sont envisageables à la condition de préserver un équilibre raisonnable, c'est-à-dire d'exclure que des coalitions de "petits" États surreprésentés n'acquière un poids excessif dans les décisions du Conseil ou que les grands puissent imposer leur volonté aux autres.

Abordant ensuite les questions soulevées par la "révolution de l'hétérogénéité", M. Jean François-Poncet a souligné la nécessité d'un meilleur respect du principe de subsidiarité, en établissant une répartition claire et écrite des compétences et en revenant sur certains des transferts de compétence qui se sont effectués au profit de la Communauté. C'est ce que

prévoit le document du groupe CDU/CSU du Bundestag. Il existe un consensus en faveur d'une telle démarche, ce qui ne veut pas dire qu'elle sera facile à mettre en oeuvre. Plus la Communauté sera hétérogène, moins elle pourra légiférer dans le détail, plus elle devra procéder par lois-cadres et s'en remettre à la subsidiarité pour l'application.

L'hétérogénéité appelle, par ailleurs, une réflexion sur la "géométrie variable". Concept qui recouvre des formules très différentes : l'intégration différenciée peut être limitée dans le temps ; elle peut, aussi, ne pas avoir de terme fixe, comme dans le cas de la monnaie, sans qu'elle soit pour autant conçue comme définitive ; elle peut, au contraire, apparaître comme quasi définitive, ce qui serait le cas dans l'hypothèse de la constitution de plusieurs cercles consacrés à l'approfondissement de la construction européenne dans des domaines déterminés. Là encore, bien des formules sont envisageables à la condition d'exclure clairement l'"Europe à la carte" qui serait la négation même de l'Union.

La réflexion sur la "géométrie variable" a été développée dans les articles récemment publiés par M. Valéry Giscard d'Estaing. Celui-ci distingue entre "l'Europe-espace" et "l'Europe-puissance".

"L'Europe-espace", c'est avant tout le marché unique des marchandises, des capitaux et des hommes tels que défini dans le Traité de Rome et l'Acte unique (et non dans l'accord de Schengen). Elle peut s'élargir sans inconvénient. En revanche, "l'Europe-puissance" repose sur une volonté forte, la mise en commun de compétences telle que la monnaie ou la défense et la capacité de s'affirmer sur la scène internationale. Pour que "l'Europe-espace" ne l'emporte pas, à l'occasion de l'élargissement, sur "l'Europe-puissance", il est nécessaire que cette dernière ne regroupe que les Etats animés d'une réelle détermination européenne. Ce qui suppose la formation d'un cercle restreint autour de la monnaie unique, celle-ci constituant un ciment puissant dans la mesure où elle exige une coordination étroite des politiques économique et financière. Il n'est pas exagéré d'y voir l'instrument privilégié de la constitution d'une Communauté étroitement soudée, s'étendant ultérieurement à d'autres domaines. Il serait souhaitable, dans cette optique, que les six pays fondateurs ainsi que l'Espagne s'engagent résolument dans ce processus : il est probable qu'alors la Grande-Bretagne, sous la pression de la City, ne voudra pas rester à l'écart.

Le schéma esquissé par M. Valéry Giscard d'Estaing est incontestablement séduisant. Il n'est pas certain, cependant, qu'il constitue une réponse totalement satisfaisante aux difficultés que soulèvera l'élargissement. En effet, "l'Europe-espace" est inséparable d'un certain nombre de politiques communes ; elle forme un bloc avec la politique agricole commune, la politique de la concurrence, la politique structurelle et, par dessus tout, la politique commerciale extérieure qui est un des éléments d'une affirmation européenne dans les relations internationales. C'est l'Europe espace qui sera membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et qui aura à se défendre contre l'unilatéralisme de certains pays, notamment des USA, et qui aura la charge de faire prévaloir un libéralisme organisé, discipliné, dans les échanges mondiaux. Or, comment appliquera-t-on ces politiques communes lorsque la Communauté aura vingt-sept Etats membres ? Sans une profonde réforme des institutions, l'Union sera paralysée. Quant à "l'Europe-puissance", de quelles structures sera-t-elle dotée ? La question reste entière. Le projet de M. Valéry Giscard d'Estaing

ne paraît prévoir qu'un fonctionnement intergouvernemental. Le document CDU/CSU aussi, tout en définissant un modèle fédéral pour l'Union dans son ensemble. Mais si le noyau dur s'élargit, des structures intergouvernementales ne suffiront pas. En sens inverse, l'Union pourrait-elle fonctionner avec deux systèmes institutionnels superposés ? Conclusion : aucune formule pleinement convaincante n'a été, à ce jour, avancée, qui soit à même de garantir le bon fonctionnement d'une Europe élargie et hétérogène.

M. Jacques Genton, président, s'est félicité de la lucidité et de la sagesse de cet exposé s'appuyant sur une longue expérience des affaires européennes au meilleur niveau. Il a souligné que l'élargissement de l'Union apparaissait aujourd'hui nécessaire, inévitable, et en même temps dangereux pour l'acquis communautaire.

M. Yves Guéna a mis l'accent, pour s'en réjouir, sur l'orientation de l'exposé vers la recherche de solutions concrètes et raisonnables. Il a indiqué que, pour améliorer le système de présidence de l'Union par rotation, diverses formules étaient envisageables, dont l'exercice de la présidence par un groupe d'Etats ou bien la mise en place d'une sorte de « Conseil de sécurité » de l'Union européenne comportant un petit nombre de membres permanents. Il a souligné que la mise en oeuvre de formules à « géométrie variable » supposait le maintien d'un socle commun, sur la base duquel pourraient se développer des coopérations plus étroites fonctionnant sur un modèle intergouvernemental. Enfin, il s'est prononcé pour le maintien du caractère intergouvernemental de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en souhaitant qu'il soit concilié avec l'objectif d'une affirmation autonome et unitaire des Européens dans les relations nationales. Soulignant que, vis-à-vis de la crise yougoslave, chaque « grand » Etat membre avait eu sa propre politique, tandis que les « petits » Etats n'avaient pas réellement eu de politique et que les moyens militaires communs s'étaient révélés presque inexistants malgré la relance de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), il a jugé nécessaire de fonder l'affirmation de l'Europe sur la réalité des nations.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur le consensus concernant les limites de l'élargissement, en citant le cas de la Slovénie, dont l'adhésion risquerait, de proche en proche, d'entraîner l'Union à mettre le pied dans la « poudrière » des Balkans. Il s'est également interrogé sur les risques d'un échec de la conférence de 1996, compte tenu de l'opposition entre « petits » et « grands » Etats, et sur les conséquences qu'entraînerait un éventuel échec. Enfin, il a souhaité que l'Union progresse effectivement dans le domaine de la sécurité, la réforme de l'Alliance et le développement de l'UEO étant jusqu'à présent demeurés des vœux pieux alors que les opinions attendent des avancées concrètes.

M. Christian de la Malène a souligné la différence entre les orientations vers l'élargissement et vers l'approfondissement, la première étant déjà acquise alors que la seconde paraît des plus incertaines, et s'est demandé si l'Union n'avait pas d'ores et déjà choisi de fait de privilégier l'élargissement par rapport à l'approfondissement.

En réponse aux intervenants, M. Jean François-Poncet a apporté les précisions suivantes :

- le "socle commun" nécessaire au maintien de l'acquis communautaire sera nécessairement large, puisqu'il inclura les principales politiques communes, on peut même se demander si on pourra durablement en dissocier l'union monétaire, la crise actuelle montrant combien il est difficile de préserver un marché unique lorsque les monnaies sont fluctuantes ;

- le rôle de proposition et d'intermédiation de la Commission est irremplaçable ; l'équilibre actuel entre la Commission et les Etats membres est satisfaisant dès lors que les Etats n'abdiquent pas leur rôle, mais l'élargissement risque d'introduire un déséquilibre au profit de la Commission en raison des divergences accrues qui se manifestent au sein du Conseil ;

- la mise en place d'un secrétariat général spécifique pour la PESC serait souhaitable ;

- on ne peut avoir une politique extérieure de l'Union à la fois une et intergouvernementale, car le caractère intergouvernemental implique l'unanimité et débouche sur la paralysie, c'est-à-dire sur l'absence de politique. La seule solution envisageable semble être que les Etats qui veulent agir puissent le faire ; et ceux qui se tiennent à l'écart ne puissent pas entraver l'action des autres : ainsi, un groupe d'Etats agirait, en quelque sorte, au nom de l'Union ;

- parmi les préalables à l'élargissement, il n'y a pas seulement la réforme des institutions de l'Union et la capacité économique des pays candidats, mais également la solution des problèmes de frontières et de minorités nationales ; d'où l'intérêt du projet, avancé par M. Edouard Balladur, de pacte de stabilité en Europe ;

- il convient de rappeler que la Communauté a été fondée alors que l'Allemagne était divisée ; cette division constituait une hypothèque majeure pesant sur l'avenir de la construction européenne. Nul ne savait ce que l'Allemagne réunifiée déciderait. Or, au moment de sa réunification, l'Allemagne a confirmé son engagement européen par le Traité de Maastricht, elle a même accepté de sacrifier le mark au profit de la monnaie unique en ne revendiquant qu'un seul siège au conseil de la Banque centrale européenne ;

- le seul antidote à un élargissement sans approfondissement suffisant réside dans l'entente franco-allemande ; on peut supposer que la révision de 1996 définira une réforme institutionnelle minimale, suffisante pour que l'Europe espace, le "socle commun", soit convenablement gérée et qu'elle permettra la constitution d'un "noyau dur" franco-allemand, nécessaire pour imprimer à la Communauté l'impulsion dont elle a besoin ; entre ces deux "cercles", un petit nombre de "cercles" à géométrie variable permettront de progresser dans des domaines tels que la défense.

SÉNAT

Republique Française

GRUPE DU RASSEMBLEMENT
DEMOCRATIQUE ET EUROPEEN

LE PRESIDENT

b) Contribution de

**MONSIEUR LE SENATEUR CARTIGNY
PRESIDENT DU RDE**

**L'AVENIR DE L'EUROPE
ET
LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996**

Par la ratification du traité de l'Union européenne en 1992, les Parlements nationaux ont exprimé leur adhésion aux objectifs énoncés dans les textes. Estimant que des ajustements pourraient s'avérer nécessaires, les rédacteurs du Traité ont prévu dans son article N la convocation d'une Conférence intergouvernementale en 1996. Cette Conférence pourrait donner lieu à des adaptations "des politiques et des formes de coopération instaurées par le traité, ... , en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et des institutions communautaires".

A l'avant veille de ce rendez-vous, l'ensemble de la classe politique française multiplie les prises de positions sur l'avenir de la construction européenne, et tente de redéfinir sa vocation, son cadre, ses limites.

Etant entendu que conformément aux objectifs du Traité énoncés à l'article B des Dispositions Communes, "l'Union se donne pour objectif de maintenir l'acquis communautaire", il s'agira donc d'améliorer les modes d'application des politiques contenues dans le Traité, et non d'en détruire les avancées.

La Présidence française qui aura la mission de préparer la Conférence de 1996, devra tirer le bilan des premières années de mise en oeuvre du Traité de l'Union européenne et du passage au Grand Marché Unique. Forte de cette expérience et consciente des changements économiques des cinq dernières années, elle initiara la réflexion qui servira de fondement aux changements décidés à la Conférence de 1996, pour permettre l'émergence d'une conception rénovée de l'Union européenne.

L'UNION EUROPEENNE : SITUATION A LA VEILLE DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

Un constat : l'éclatement du bloc d'influence soviétique a permis la réactivation du concept démocratique dans l'ensemble des pays d'Europe Centrale et Orientale. Ces Etats tentent de se doter des éléments essentiels à une économie de marché, et expriment leur souhait de s'intégrer au plus vite à une Union européenne qu'ils perçoivent riche, forte, et démocratique.

Témoins des changements géopolitiques fondamentaux qui affectent leur continent, et confrontés à de multiples demandes d'adhésion, les Etats de l'Union européenne sont placés devant un choix difficile :

- ouvrir grandes les portes de l'Union à tout Pays qui en ferait la demande, quelque soit l'état de son économie et de ses institutions, avec la quasi certitude de faire éclater la communauté européenne et de la réduire à une simple zone de libre-échange,

ou bien,

- fixer les conditions minimales pour l'intégration d'un nouvel Etat dans l'Union, et créer parallèlement les structures d'accueil intermédiaires qui permettraient aux pays candidats ne remplissant pas ces conditions, de s'arrimer solidement à la démocratie européenne, dans le cadre d'une évolution dynamique, graduelle et programmée, dont l'objectif serait de doter ces pays d'une organisation politique démocratique réelle, et d'une économie de marché confirmée.

Le document présenté par le parti CDU-CSU du Bundestag est à ce sujet exemplaire. Il reflète les inquiétudes d'un Etat dont les limites territoriales le place en prise directe avec les déséquilibres économiques et politiques de ses pays voisins. L'argument central développé dans le document qui préconise la constitution d'un "noyau dur" composé de l'Allemagne, de la France et du Benelux, procède de la recherche d'un moyen terme qui permettrait de concilier "approfondissement" et "élargissement". C'est le compromis entre l'intégration impossible de nouveaux Etats et le souhait de stabiliser la région en ménageant une ouverture à ces nouvelles démocraties.

"Noyau dur", "Europe à géométrie variable", quelque soit le vocabulaire choisi, l'Union Européenne est maintenant confrontée à des évolutions obligatoires qui ouvrent la voie vers un renouveau complet de sa configuration.

Etant entendu que le patriotisme communautaire ne suffit plus à relever les défis auxquels l'Europe se trouve maintenant confrontée, il apparaît clairement que les structures institutionnelles conçues pour une Communauté à Six, ont, pour Quinze Etats membres, atteint leurs limites - l'unanimité qu'il n'était pas toujours aisé d'atteindre à Six, tient de la gageure à Quinze. Qu'en serait-il à plus de Vingt ?

NOS CHOIX POUR L'EUROPE DE DEMAIN

1995 sera à bien des égards l'année du changement. Dans le cadre d'une nouvelle Organisation Mondiale du Commerce, la nouvelle Commission et le nouveau Parlement européens, alliés à l'ensemble des acteurs politiques et économiques nationaux, devront exercer leur imagination politique et leur initiative pour faire progresser la mise en œuvre des politiques du Traité de l'Union européenne, pour concevoir les modifications institutionnelles indispensables à l'élargissement de l'Union, et répondre aux aspirations de ses citoyens.

Après le récent élargissement de l'Union européenne à trois nouveaux Etats Membres, il apparaît clairement qu'aucun autre élargissement ne peut être envisagé, sans qu'il soit procédé à un approfondissement sérieux de l'Union, en terme de fonctionnement et de composition.

D'autre part, et selon toute logique - économique et démocratique - l'intégration des pays qui ont à ce jour manifesté leur volonté d'adhésion, pays économiquement instables et démocratiquement fragiles, place l'Union européenne dans une situation très difficile. Le coût financier et politique de la réunification allemande a pesé suffisamment lourd sur l'Allemagne et sur l'Europe, pour nous permettre de mesurer l'ampleur d'un tel effort. Même si l'Union européenne était prête à un tel sacrifice, elle n'en aurait tout simplement pas les moyens.

1 - Dans une telle situation, les procédures d'adhésion de tout Etat en faisant la demande devront dorénavant être impérativement examinées à la lumière de critères économiques et politiques stricts. Faute de remplir ces critères, les pays souhaitant intégrer l'Union devront s'engager dans un programme de convergence et réussir leur transition économique et politique avant de pouvoir à terme, intégrer l'Union comme membre à part entière. Il en va de leur intérêt, comme de celui des Membres de l'Union européenne.

En attendant l'élargissement à d'autres Etats, la Conférence de 1996 doit être l'occasion de modifier les structures institutionnelles de l'Union pour éviter les blocages et faire progresser la construction européenne.

2 - Le Conseil est l'instance suprême d'orientation et de décision politique, il doit rester l'expression des gouvernements nationaux qui guident et entérinent le travail de la Commission. Son efficacité décisionnelle doit être améliorée par la suppression du vote à l'unanimité qui permettra de renforcer la capacité d'agir de l'Union.

3 - Dans le souci de doter l'Union européenne d'un gouvernement, la durée de la Présidence du Conseil de l'Union européenne pourrait être étendue à deux ans, une vice-Présidence lui étant associée pour une période de six mois. Cette modification renforcerait l'efficacité de son action et lui permettrait de mener à bien des objectifs sur une période plus significative.

4 - Dans la poursuite d'un objectif de démocratisation, le Parlement européen dont les pouvoirs se sont étendus lors de la ratification du traité de l'Union, doit, à l'occasion de la Conférence de 1996, voir ses pouvoirs à nouveau accrus. Il doit être doté de la capacité de rejeter certains textes à la majorité de ses membres, de proposer des textes au Conseil à la majorité de ses membres, et de mettre en oeuvre des procédures systématiques de travail en étroite collaboration avec les Parlements nationaux. Il serait par exemple très utile de réunir régulièrement les Présidents des Commissions spécifiques des Parlements nationaux et du Parlement européen à l'occasion des différentes législations examinées. De cette façon, les textes communautaires destinés à être transposés dans les législations nationales feraient l'objet d'un examen en amont par les Présidents des Commissions concernées des Parlements nationaux et Européen, avant leur adoption par le Conseil des Ministres européens.

Il est de plus absolument nécessaire d'harmoniser la loi électorale relative aux parlementaires européens, pour l'uniformiser au niveau communautaire.

5 - La Commission doit rester le moteur de la construction européenne, et garder son pouvoir d'initiative, de proposition, de recommandation et de surveillance qui a permis la concrétisation des politiques des traités. Le maintien d'une autorité neutre, impartiale, compétente et consciente des règles du jeu européen est indispensable à la poursuite de l'élaboration communautaire. Aucune délégation nationale aussi indépendante soit-elle, ne

serait en mesure de jouer ce rôle d'arbitre oeuvrant dans le sens de l'intérêt général.

Il faudra d'ailleurs s'attaquer avec courage au problème de la composition de la Commission, du nombre de ses Commissaires et de la distribution des portefeuilles. Les Etats nationaux doivent impérativement prendre conscience qu'il sera impossible d'augmenter à loisir le nombre de Commissaires, ou de revendiquer certaines responsabilités plus valorisantes que d'autres. Une réflexion concernant le rôle et la neutralité du Commissaire européen est donc indispensable pour maintenir la cohésion et l'efficacité du travail de la Commission.

6 - Le Comité des Régions créé par le Traité de l'Union européenne, instance en cours de développement sera appelé à prendre une importance grandissante. Il s'avérera d'ailleurs indispensable de lui donner à terme la place qui lui revient de droit, quand, une fois le cadre de ses actions défini en tant que porte parole des collectivités locales et régionales, il sera pleinement opérationnel.

7 - Parmi les objectifs fondamentaux de l'Union européenne, l'achèvement du processus d'Union Economique et Monétaire est à notre portée. A l'horizon 1997, une majorité d'Etats membres devrait pouvoir répondre aux critères exigés pour passer à la monnaie commune. Parce que l'Union Economique et Monétaire est le facteur décisif qui permettra de souder définitivement l'alliance franco-allemande et autour d'elle la cristallisation de nombre d'Etats membres, il est maintenant vital d'exercer la volonté politique et économique qui nous permettra d'y parvenir. Ce pôle de stabilité et d'attraction ne manquera pas, comme l'histoire nous l'a prouvé, de générer la dynamique d'entraînement des Etats qui n'ont pas d'emblée souscrit à cette objectif.

8 - Enfin, s'agissant de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, il est temps de dépasser le stade du symbole. La constitution de l'Eurocorps, et sa participation à des actions telles que le défilé de la fête nationale française constituent indéniablement une avancée significative. Mais, il faut maintenant aborder le stade décisif de la concrétisation d'une véritable dynamique politique communautaire concertée par l'organisation de cycles de concertation et de négociation au niveau gouvernemental autant qu'au niveau parlementaire. La rencontre régulière des Présidents des Commissions des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, des Parlements nationaux et du Parlement européen, jouera certainement un rôle moteur dans la création de cette dynamique.

La Conférence intergouvernementale marquera 1996 par la réflexion et la prise de conscience qu'elle aura engendrées. Les enjeux sont nombreux, et les risques réels, il serait dramatique de rater ce rendez-vous. Il faut avant cette échéance prendre la mesure de nos convictions et les confronter avec pragmatisme à la réalité :

- la mise en oeuvre du Traité de l'Union européenne est loin d'être achevée,
- nous ne sommes arrivés qu'à l'étape intermédiaire d'un processus global, et nous commençons seulement à percevoir les progrès accomplis.

Avant de le modifier, il nous faut avant tout mettre en oeuvre l'intégralité des politiques du traité de l'Union européenne, en recueillir les profits, pour être en mesure de prendre le recul nécessaire à une véritable réflexion.

c) Contribution de M. Yvon COLLIN

**QUESTIONNAIRE DE LA DELEGATION PARLEMENTAIRE
POUR L'UNION EUROPEENNE DU SENAT**

Réponses de M. Yvon COLLIN, Sénateur

GROUPE RDE

**I. LE FONCTIONNEMENT D'UNE EVENTUELLE UNION
DIFFERENCIEE**

a) Dans la perspective d'un élargissement, la construction européenne ne pourra éviter de s'orienter vers des formules différenciées mais une différenciation devrait être soumise à des conditions fondamentales.

Si l'on veut aboutir à une harmonisation progressive, par le «haut», des lois et des niveaux de vie, il est nécessaire de limiter les formules d'Union différenciée.

Si l'on devait recourir à une différenciation, les pays concernés devraient démontrer en quoi l'Union différenciée dans un domaine précis serait préférable, et ils devraient garantir que leur démarche n'entrave pas la construction européenne.

b) Concernant les affaires intérieures et la justice, il est préférable de conserver la procédure de décision principalement intergouvernementale, avec en effet un secrétariat administratif de haut niveau propre à ce pilier afin que l'Europe ne se réduise pas, à travers ses actuelles institutions, à une simple zone de solidarité économique. L'Europe a également une ambition collective dans le domaine des libertés et de la justice. Seule une structure nouvelle concrétisera les actions du «troisième pilier».

Concernant le «deuxième pilier», il est préférable d'en rester à la procédure prévue par le Traité de Maastricht.

La création d'une Europe politique implique que l'on ait fixé des limites à l'Europe géographique. Or ces limites sont «introuvables» dans la mesure où les candidats à l'adhésion sont toujours plus nombreux et que l'on ne peut pas présager dès maintenant de leur intégration ou non.

Et parmi ces candidats, tous ne sont pas arrivés à maturité démocratique suffisante qui permettrait -en supposant qu'ils soient intégrés- d'appliquer la méthode de décision communautaire à la politique extérieure et de sécurité commune.

d) Il serait souhaitable que les pays d'Europe centrale et orientale qui désirent s'intégrer à l'Union européenne, adhèrent à l'UEO. Ce serait une garantie supplémentaire à la sécurité et à la stabilité en Europe. Par ailleurs, tôt ou tard, l'UEO devrait se fondre dans l'Union européenne.

En revanche, il n'est pas souhaitable que ces pays adhèrent à l'OTAN.

La nouvelle répartition des rôles entre américains et européens a été précisée au sommet de l'OTAN en janvier 1994. Les deux organisations ont à la fois des actions combinées et des missions qui leur sont propres. L'OTAN est nécessaire pour faire face à des risques majeurs et l'UEO pour gérer des crises qui relèvent de la responsabilité d'Etats européens.

Il n'y a alors pas d'intérêt particulier à ce que les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'Union adhèrent absolument à l'OTAN, surtout dans le cas où ils seraient obligatoirement membre de l'UEO.

II. LE ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPEENNE

a) Il est souhaitable d'inclure dans le traité la disposition de la déclaration annexée au traité de Maastricht prévoyant que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour information ou pour éventuel examen.

L'inclusion de ce principe dans le Traité garantirait le bon fonctionnement des Parlements nationaux et du Parlement européen sur ce point précis et par conséquent améliorerait d'autant leurs relations.

b) Dans les domaines où les Etats membres semblent appelés à participer de manière différenciée à la construction européenne, il ne paraît pas possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est une institution représentant tous les peuples de l'Union.

Il paraît préférable que ce contrôle soit exercé par une Assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés.

Mais il n'est pas souhaitable que ce contrôle soit exercé par une Chambre des Parlements nationaux, dont les compétences seraient différentes et complémentaires de celles du Parlement européen.

Le contrôle exercé par une Assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés est préférable car les deux autres formes entraîneraient des complications dans le fonctionnement de l'Union. Or, certains citoyens reprochent à l'Europe l'opacité de ces mécanismes institutionnels. L'existence de telles procédures abonderait dans leur sens.

c) Les actions de politique extérieure, de sécurité et de défense doivent être financées sur le budget communautaire, même si tous les Etats n'y participent pas. Un budget spécifique n'est pas souhaitable.

d) Afin de ne pas compliquer les mécanismes de financement, il n'est pas souhaitable qu'une chambre des Parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle sur les recettes du budget communautaire. Il faut laisser au Parlement européen ses prérogatives budgétaires qui sont celles d'un Parlement de plein exercice.

e) Il n'est pas souhaitable qu'une Chambre des Parlements nationaux soit chargée de veiller au respect du principe de subsidiarité. C'est aux institutions de la Communauté à appliquer rigoureusement le principe de subsidiarité et à utiliser leurs compétences de surveillance et de contrôle pour le respect de ce principe.

Contribution du groupe socialiste au projet de questionnaire proposé par M. Yves Guéna

I - Le fonctionnement d'une éventuelle Union différenciée

a) Dans certains domaines (union monétaire, politique sociale) le traité de Maastricht a institué une participation différenciée des Etats membres. Dans d'autres domaines (politique de défense, accords de Schengen, programmes EUREKA, AIRBUS, ARIANE ...), certains Etats membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de s'orienter vers des formules d'Union différenciée ?

Si l'on devait recourir à une différenciation, estimez-vous que celle-ci doit être soumise à des conditions fondamentales ?

L'intégration différenciée oui, mais à certaines conditions.

1/ Nous voulons une Union européenne où tous les Etats membres et tous les citoyens aient les mêmes droits et les mêmes devoirs et où les plus forts soient solidaires des autres.

Seule une Union européenne forte dans ses institutions comme dans ses politiques communes pourra garantir la prospérité économique en même temps que la cohésion sociale, la sécurité sur le continent et à l'extérieur de l'Union européenne. Mais pour parvenir à créer cette Union politique forte, il faut pouvoir surmonter l'opposition de ceux qui ne veulent pas de cette Europe-là. C'est ainsi que onze Etats membres sont passés outre à l'opposition de Mrs. Thatcher puis de M. Major à l'Europe sociale et à la monnaie unique. C'est ainsi que neuf Etats membres ont adhéré aux accords de Schengen en attendant que l'Union européenne mette en place une politique de coopération judiciaire et policière. C'est ainsi enfin que dans le domaine de la défense, deux Etats membres ne participent pas à l'UEO. Enfin il y a des périodes transitoires plus longues accordées aux pays qui adhèrent à l'objectif commun mais ont besoin de davantage de temps que les autres. Le Traité de Rome et l'Acte unique ont déjà permis des étapes de durée différente. Le Traité de Maastricht a fait de même pour la monnaie unique.

La géométrie variable existe donc depuis longtemps dans l'Union européenne et a même été consacrée pour la politique sociale et la monnaie unique par le Traité de

Maastricht. Mais c'est évidemment un pis aller, auquel l'on n'a consenti que comme ultime recours lorsqu'il n'y avait pas d'autres moyens d'avancer. Car la géométrie variable dans le domaine social ou monétaire autorise le développement de formes de concurrence déloyales dans le marché unique. Surtout elle est difficilement compatible avec le contrôle démocratique : autant il est possible de faire fonctionner l'exécutif, Commission ou Conseil en géométrie variable, autant il est difficile d'organiser la géométrie variable au Parlement européen. En revanche, le Parlement européen n'est pas du tout associé au contrôle de l'accord de Schengen, qui ne fait l'objet que du contrôle des Parlements nationaux.

2/ Le risque de blocage

Cependant le bon sens conduit à constater que dans une Union européenne à 25 ou 30 membres, le risque sera plus grand de voir un ou plusieurs pays s'opposer à telle ou telle avancée. Il y aura aussi probablement davantage de pays qui voudront participer à telle ou telle politique, mais ne le pourront pas en même temps que les autres. Il importe donc de ne pas refuser a priori la géométrie variable car elle risque d'être la seule voie possible vers une Union politique forte, le seul recours contre la dilution de l'Union européenne dans une grande zone de libre échange.

3/ Il importe de définir à quelles conditions la géométrie variable peut être acceptée :

- a) Elle ne peut être décidée a priori. Elle n'est qu'un ultime recours lorsque c'est la seule solution pour avancer.
- b) Elle doit être réversible en raison des complications qu'elle provoque.
- c) Vis-à-vis des pays qui veulent avancer mais en sont empêchés de façon transitoire, spécialement dans le domaine de l'Union économique et monétaire la solidarité à leur égard, de ceux qui sont plus avancés, doit être garantie.
- d) Elle ne peut conduire à une Europe à la carte où chacun choisirait ce qui lui plaît et refuserait de se plier aux disciplines communes.
- e) Elle ne peut aboutir à la constitution de plusieurs noyaux institutionnalisés, différents selon les politiques menées. Le risque serait qu'au lieu d'un noyau dur on ait plusieurs noyaux mous.

Il faut donc dire clairement qu'il y a une limite à l'intégration différenciée : c'est celle de l'unité institutionnelle. Elle seule peut garantir une impulsion politique forte et le contrôle démocratique.

Mais Jacques Delors, lui, n'est pas exactement sur la même position, puisque dans son dernier entretien au journal "La Tribune" du 2 février, on peut lire :

" Ma vision reflète la coexistence entre deux exigences impérieuses qui s'imposent à ceux qui exercent aujourd'hui des responsabilités. Le problème est de les combiner : nous devons étendre à l'ensemble de l'Europe les valeurs de paix et de

compréhension mutuelle qui constituent le succès premier de la construction européenne. Il faut donc trouver, entre les quinze pays qui sont actuellement membres et les douze qui frappent à la porte, un cadre politique institutionnel et un cadre économique qui permette, dans l'échange et la coopération, d'accroître la sécurité de tous et la concorde entre les peuples. Mais il est évident que cette grande Europe ne pourra pas avoir les mêmes pouvoirs ni les mêmes capacités d'intervention que l'union européenne actuelle. Sans parler de dilution, je pense en effet que l'élargissement entraînera une diminution des pouvoirs du centre. Par conséquent, cette configuration ne répond pas à ma deuxième exigence : faire en sorte que les pays européens ne soient pas marginalisés par l'histoire. Ces derniers doivent rejeter le déclin et unir leurs forces pour mener ensemble, à l'intérieur, une politique de développement soutenable, équilibrée économiquement et socialement. A l'extérieur, il faut qu'ils puissent défendre leurs intérêts et promouvoir leurs idéaux qui ont toujours été ceux de l'humanisme européen. Cela implique, pour les pays qui le voudront, un engagement plus fort et des délégations de souveraineté. Nous sommes devant ces deux exigences. Il faut poser correctement le problème. Ceux qui ne le font pas refusent en fait soit l'élargissement, soit l'approfondissement, et se cachent derrière des mosaïques incompréhensibles et impraticables. Quoi qu'il en soit, répondre aux deux questions évoquées impliquera selon moi deux cadres institutionnels différents mais compatibles entre eux. Ce sera à chaque Etat de répondre : oui ou non aux exigences de la grande Europe et à celles d'une Europe politiquement plus cohérente, plus puissante et plus généreuse. En clair, cela ne correspond pas à une Europe à deux vitesses, mais bien à deux schémas différents correspondant à deux formes d'engagements différents."

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au "troisième pilier" de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif de proposition pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le Traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

Au fur et à mesure que la nécessité de renforcer l'Union européenne se fait sentir, le rythme de mise en chantier de nouveaux Traités s'accélère, selon des procédures à la fois trop longues et trop lourdes et qui inquiètent ceux qui craignent que demain Bruxelles ne se mêle de tout.

Les socialistes considèrent que le moment est venu d'élaborer une Constitution ou un "Traité cadre" fixant les objectifs de l'Union et les conditions de son évolution. Quelles que soient les conceptions dans ce domaine, il est certain que l'ensemble actuel d'une série de traités qui empiètent les uns sur les autres, de traités portant amendement, de trois "piliers" ainsi qu'une douzaine de procédures législatives

différentes devrait être remplacé par un seul document, clair et concis, qui délimite clairement les compétences et les pouvoirs des différentes institutions européennes et prévoit un nombre limité de processus décisionnels clairement définis.

L'article B du Traité sur l'Union européenne prévoit d'examiner "dans quelle mesure les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires". Il précise également que l'acquis communautaire doit être maintenu intégralement et développé.

Le Parlement européen a vivement critiqué la structure en "piliers" du Traité, affirmant que celle-ci maintient la PESC et les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI) en dehors du cadre juridique des Communautés européennes, éliminant ainsi le garde-fou que constitue le contrôle exercé par la Cour de Justice tout en amoindissant les pouvoirs de la Commission et du Parlement européen. Pour les relations extérieures, l'Union est représentée par la Commission pour les questions communautaires et par la présidence du Conseil pour la PESC et pour la JAI.

Le Traité de Maastricht a certes rapproché les domaines de la PESC et ceux de la justice et des affaires intérieures du cadre communautaire. Alors qu'auparavant ces politiques étaient élaborées dans un contexte purement intergouvernemental, elles sont désormais incluses dans ce que la présidence luxembourgeoise considérait à mi-chemin entre l'intergouvernementalisme et le cadre communautaire dans la mesure où c'est le Conseil qui est maintenant responsable de ces questions (au lieu de structures séparées); la Commission s'est vue attribuer un droit formel d'initiative et le Parlement le droit de consultation, de poser des questions et d'être informé. Cependant, cette situation demeure insatisfaisante pour les raisons déjà mentionnées et aussi parce qu'elle accroît encore la complexité du système institutionnel.

Dans le cadre de notre campagne en faveur de la simplification, de la clarification et de la transparence des structures institutionnelles de l'Union, nous insistons pour que les "piliers" de la PESC et de la justice et des affaires intérieures soient entièrement intégrés dans le cadre communautaire, même si certains caractères spécifiques devraient être maintenus.

En clair, le Traité de Maastricht, en créant ce qui est appelé le "troisième pilier", a voulu que l'Union développe la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Or, un an et demi après l'entrée en vigueur du Traité, les résultats sont inexistants : aucune convention n'a été signée; il n'y a toujours pas d'accord sur la création de la police européenne "Europol"; même la convention de Dublin de 1990 sur le droit d'asile n'a pas encore été ratifiée par tous les Etats membres; les politiques des Etats membres concernant l'immigration et le droit d'asile restent très divergentes.

En effet, le Traité donne à l'Union les compétences mais des moyens insuffisants pour les exercer. Ce qui est en cause, c'est la méthode : la règle de l'unanimité est un handicap insurmontable; la technique des conventions internationales est inadaptée et doit être remplacée par des textes de lois

communautaires: la Commission n'a qu'un droit d'initiative limité qu'elle ose d'ailleurs à peine utiliser. Y compris dans des secteurs considérés comme "à part", comme la PESC ou les affaires intérieures et de justice, son rôle d'exécutif doit être confirmé. Au delà, le plus choquant pour beaucoup reste que le Parlement européen, dans ce domaine qui touche aux droits des personnes, ne soit pas impliqué.

Si l'on veut que l'Union européenne mène une politique de sécurité interne commune, il importe que la Commission exerce pleinement son droit d'initiative, que le Conseil décide à la majorité qualifiée, que le Parlement puisse exercer son droit de contrôle et que la Cour de Justice puisse être saisie par les citoyens.

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au "deuxième pilier" de l'Union (politique extérieure et de sécurité commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procédure principalement intergouvernementale prévue par le Traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

Le Traité de Maastricht a le mérite d'avoir, pour la première fois dans l'histoire de la Communauté européenne, posé le principe d'une politique étrangère et de sécurité commune. Celle-ci s'impose. Elle est un élément clé de l'union politique et le complément nécessaire de l'union économique et monétaire. C'est dans ce but qu'au Conseil européen de Dublin, en juin 1990, la Communauté européenne a décidé sur proposition conjointe d'Helmut Kohl et de François Mitterrand, une conférence intergouvernementale sur l'union politique parallèlement à la Conférence sur l'union économique et monétaire qui avait été décidée sur proposition de Jacques Delors, six mois plus tôt au Conseil européen de Strasbourg.

Avant même que le Traité de Maastricht ne soit conclu, les Douze ont tenté, sur l'ex-Yougoslavie, de mettre en place une politique commune. Là tragédie yougoslave a provoqué de fortes tensions entre les Etats membres. Ceux-ci ont retrouvé vis-à-vis des Balkans d'anciens réflexes liés à leur histoire nationale, et ont eu beaucoup de mal à définir une position commune, et même quelquefois à respecter les décisions prises à douze. C'est dans un climat de résurgence des pulsions nationales, y compris au sein des Etats membres de l'Union européenne, que la conférence intergouvernementale sur l'union politique a élaboré difficilement un traité portant sur une politique étrangère et de sécurité commune.

Ce travail commun, aussi imparfait soit-il, a eu le premier mérite d'éviter qu'entre les Douze les tensions ne dégèrent en conflit ouvert. Il a aussi été une première réponse à la nouvelle donne sur le continent. Une réponse imparfaite et lacunaire sans doute. Comment aurait-il pu d'ailleurs en être autrement ? Bâtir une politique étrangère est une immense ambition qui ne peut se réaliser seulement par des

dispositions juridiques et qui exige qu'émerge la conscience des intérêts communs et la volonté de les préserver.

Comment aider dans un domaine qui touche au coeur des souverainetés nationales, à l'émergence d'une volonté politique commune ? Comment se dégager des lourdes pesanteurs historiques ? Ces pesanteurs ne s'allégeront pas en un jour. Bâtir une politique étrangère et une défense européenne prendra du temps. Il faut avoir présent à l'esprit que l'on aura mis 35 ans à réaliser le marché unique et que les premières initiatives sur la monnaie unique ont déjà 20 ans. Il faudra accepter plusieurs étapes et à chacune de celles-ci combiner actions concrètes et amélioration du traité. Il faudra surtout commencer par le commencement, c'est-à-dire élaborer une évaluation commune des risques qui menacent la sécurité de l'Europe : l'instabilité à l'Est, dans les Balkans, à l'intérieur de la Russie même, mais aussi l'islamisme intégriste au sud de la Méditerranée qui prolifère sur la misère sociale et le mépris de la démocratie et des droits de l'homme.

En 1996, il faudra, dans le domaine de la politique étrangère, réaffirmer solennellement la volonté de conduire des actions communes sur le terrain diplomatique ou militaire chaque fois qu'il peut s'agir de prévenir des guerres en Europe ou d'éviter, ailleurs, des désastres humanitaires tel que celui qui a ensanglanté le Rwanda.

Il conviendrait d'abord de mettre en place une cellule d'analyse commune au Conseil et à la Commission et qui tiendrait compte de l'avis du Parlement européen. En effet, au début de la tragédie yougoslave, c'est une évaluation commune qui a le plus manqué à l'Union européenne. Une évaluation commune rapide d'une situation donnée aiderait à la formulation de positions communes.

Il faudra aussi modifier la procédure de décision sur les actions communes pour tenter de surmonter l'inertie actuelle : depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, il y a un an et demi, six actions communes seulement ont pu être décidées.

Ainsi, pour décider si une question est d'intérêt commun essentiel (Bosnie, Rwanda, Algérie), ne pourrait-on pas examiner la possibilité d'utiliser la majorité qualifiée renforcée au lieu de l'unanimité ? Et pour les actions communes (sanctions, envois de troupes, aide financière) ne pourrait-on pas envisager d'utiliser la majorité qualifiée, les Etats de la minorité pouvant être dispensés de l'action commune mais ne pouvant y faire obstacle ? De cette façon, l'action de l'Union ne serait pas entravée et il n'y aurait pas d'obligation pour tous les Etats membres de participer.

Les décisions du Conseil, que ce soit sur l'identification des questions d'intérêt commun essentiel ou sur les actions communes devraient être préparées par le Comité des représentants permanents (COREPER) et non par le Comité réunissant les directeurs politiques de chaque Etat membre.

Dans le domaine de la défense, le Traité de Maastricht engage les Etats membres à définir "une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu à une défense commune".

Il faut donc examiner la question de bâtir un système européen de défense, qui pourrait contribuer aux actions de l'OTAN ou agir seul. Dans un tel système, les décisions militaires pourraient être prises par le Conseil européen des Chefs d'Etat et de Gouvernement ou par le Conseil des Ministres de l'Union européenne - les Etats membres neutres ne participant pas aux décisions ni aux actions communes - sur la base des propositions élaborées par un état-major qui pourrait être l'actuelle UEO. Le Parlement européen se verrait confier le contrôle parlementaire, au niveau européen, des actions communes, les parlements nationaux assurant le contrôle de leur gouvernement. Dans cette perspective, il serait souhaitable de développer l'Eurocorps qui outre sa composante terrestre actuelle pourrait disposer d'une Euromarine et d'une Euroaviation.

c) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

- que ces pays adhèrent à l'UEO ?*
- que ces pays adhèrent à l'OTAN ?*

Souhaitez-vous une fusion entre l'Union européenne et l'UEO ?

Conformément aux dispositions du Traité de Maastricht, les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense doivent être mises en oeuvre par l'Union de l'Europe occidentale. Cependant, le mandat de celle-ci expire en 1998 et, par ailleurs, le Traité de Maastricht stipule que les dispositions qui délèguent la politique de défense à l'UEO devront être révisées en 1996.

Il faut souhaiter que les pays PECO adhèrent, en intégrant l'Union européenne, à sa politique de défense commune. En attendant, l'UEO constitue pour ces pays-là le cadre idoine dans la perspective d'une politique européenne de défense telle que définie dans le Traité de Maastricht : "développer l'UEO en tant que moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance".

Dans la perspective de l'expiration du mandat de l'UEO, il conviendrait que l'Union européenne puisse l'absorber en 1996. Cependant, des dispositions particulières pourraient être prévues dans le Traité en vue de permettre aux Etats qui le désirent d'être dispensés d'une participation à part entière aux activités en matière de défense.

II - Le rôle des Parlements nationaux

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne précise que : "les Gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen".

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le Traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

Absolument.

Il conviendrait par ailleurs de donner de plus amples possibilités aux parlements nationaux pour faire connaître leur avis et d'en débattre éventuellement avec leur ministre avant les réunions du Conseil. Il faudrait préciser dans le Traité que le conseil ne devrait normalement procéder à sa première lecture de proposition législative qu'après avoir laissé le temps aux parlements nationaux de faire connaître leur avis.

Mais, au-delà, chaque membre du Conseil est responsable, à travers le gouvernement dont il fait partie, devant son parlement national. Chacun des parlements nationaux de l'Union a développé son propre système pour effectuer ce contrôle. Ces systèmes sont fort différents. Il appartient à chaque parlement national de voir comment il peut, le cas échéant, améliorer son système.

Enfin, sont annexées au Traité de Maastricht deux (et non une seule) déclarations relatives au rôle des parlements nationaux et à une conférence des parlements. La première déclaration encourageait un plus grand contact entre le Parlement européen et les parlements nationaux. De tels contacts ont en effet augmenté depuis. La deuxième est restée lettre morte. Aucune conférence des parlements n'a eu lieu à ce jour. A sa place se sont développées les réunions "COSAC", regroupant les organes spécialisés dans les affaires européennes des parlements nationaux et une délégation du Parlement européen. Il conviendrait peut-être de reconnaître le COSAC dans une déclaration annexée au nouveau traité. Il ne faut pas pour autant laisser tomber l'idée d'une conférence qui, précisément au moment d'une CIG, peut jouer un rôle important.

b) Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne, vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

Oui, c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui dans les domaines de l'Union économique et monétaire ou dans celui de l'Europe sociale.

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre des Parlements nationaux, dont les compétences seraient ainsi différentes et complémentaires de celles du Parlement européen ?

Certainement pas. Cette création d'une nouvelle institution européenne qui rassemblerait des membres des parlements nationaux constituerait en quelque sorte une troisième (voire une quatrième chambre, si l'on prend en compte le Comité des régions), parallèlement au Conseil qui représenterait les gouvernements nationaux, et au Parlement européen qui continuerait à représenter les peuples.

Si d'aventure, une telle chambre se voyait dotée d'un quelconque pouvoir, cela ne ferait que compliquer davantage le processus décisionnel. Si elle n'en avait aucun, elle constituerait une création relativement coûteuse pour un lieu où l'on se contenterait d'organiser des débats. De toute façon, l'expérience du Parlement européen tel qu'il fonctionnait avant 1979, alors qu'il n'était composé que de membres des parlements nationaux, a montré combien il était difficile pour des députés à plein temps d'accomplir ce travail supplémentaire, sans compter les difficultés d'ordre pratique entraînées par les calendriers parlementaires respectifs des uns et des autres.

c) Dans le cas d'un rapprochement marqué de l'UEO et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en matière de défense doit demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays concernés (telle l'actuelle assemblée de l'UEO), ou qu'il doit être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

Dans le cadre d'une politique européenne de défense, au-delà des décisions militaires qui pourraient être prises (voir plus haut) par le Conseil européen, le

Parlement européen doit se voir confier le contrôle parlementaire, au niveau européen, des actions communes, les parlements nationaux assurant le contrôle de leur gouvernement. En clair, il est incohérent de vouloir dans un même temps définir une politique européenne de défense et renationaliser celle-ci.

d) *Lorsque tous les Etats membres ne participent pas à certaines actions de politique étrangère, de sécurité ou de défense, estimez-vous que ces actions doivent être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?*

Oui.

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des Etats selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraîtrait-il souhaitable qu'une chambre des parlements nationaux soit compétente pour se prononcer sur ce budget ?

e) *Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.*

Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre des parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

Non. Certes, dans le domaine du budget, la procédure actuelle pour adopter le budget annuel est excessivement compliquée à cause de la division du budget en différentes catégories (dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires) chacune suivant une procédure différente. Il conviendrait d'éliminer progressivement cette division. Ceci devrait maintenant être possible dans le cadre de la planification multi-annuelle du budget qui prévoit des "perspectives financières" comportant des montants pour chaque domaine de dépenses qui sont fixés d'un commun accord entre le Conseil et le Parlement européen. Cette planification s'est instaurée depuis l'adoption du paquet "Delors I" en 1988. Cette pratique devrait maintenant être inscrite dans le Traité, obligeant ainsi le Conseil et le Parlement européen à fixer d'un commun accord les grandes lignes des dépenses communautaires plusieurs années à l'avance. Pour le

budget annuel, il reste à trouver un système de codécision entre le Parlement européen et le Conseil.

Quant au prélèvement sur le budget national, je me réjouis de constater que le Parlement s'implique ainsi davantage dans le contrôle des finances communautaires, grâce à une amélioration de la procédure, qui prévoit en effet que le Parlement doit "autoriser" ce versement, mais qu'il n'a pas de droit de veto sur une décision qui appartient aux instances communautaires.

En clair, si le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes figure dans le projet de loi de finances où il fait à présent l'objet d'un article spécifique, c'est pour permettre au Parlement de mieux exercer les fonctions d'information et de contrôle qui lui reviennent dans le domaine de la politique européenne, et non pour lui attribuer des pouvoirs de décision transférés depuis plus de vingt ans aux autorités communautaires.

Souhaitons que ce contrôle réponde au souci de favoriser la construction européenne, non de l'entraver.

f) Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre des parlements nationaux soit chargée de veiller au respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3B du traité sur l'Union européenne ?

Peut-être ces dernières années, la législation européenne s'est-elle parfois perdue dans les détails (tout en négligeant parfois l'essentiel) donnant le sentiment aux opinions publiques que l'Union européenne avait tendance à se transformer en super Etat centralisé et tentaculaire. Au contraire, l'Union ne devrait intervenir que lorsque les Etats nationaux ou les collectivités locales ne peuvent prendre de décisions appropriées. C'est le principe de subsidiarité, que la Commission qui propose des textes, et le Conseil et le Parlement européen qui les adoptent, doivent respecter sous le contrôle de la Cour de Justice.

Il nous paraîtrait alors souhaitable que le droit de faire appel à la Cour de Justice en matière de subsidiarité puisse être étendu aux parlements nationaux. Il pourrait d'ailleurs aussi être utile de spécifier dans le Traité une liste des compétences qui restent essentiellement nationales.

*

* *

II. AUTRES ANNEXES

**1. Questionnaire indicatif adressé
aux groupes politiques du Sénat par M. Yves GUENA,
rapporteur de la délégation**

I - Le fonctionnement d'une éventuelle Union différenciée

a) Dans certains domaines (union monétaire, politique sociale) le traité de Maastricht a institué une participation différenciée des États membres. Dans d'autres domaines (politique de défense, accords de Schengen, programmes EUREKA, AIRBUS, ARIANE ...), certains États membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de s'orienter vers des formules d'Union différenciée ?

Si l'on devait recourir à une différenciation, estimez-vous que celle-ci doit être soumise à des conditions fondamentales ?

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au "troisième pilier" de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif de proposition pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le Traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au "deuxième pilier" de l'Union (politique extérieure et de sécurité commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procédure principalement intergouvernementale prévue par le traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

- que ces pays adhèrent à l'UEO ?
- que ces pays adhèrent à l'OTAN ?

Souhaitez-vous une fusion entre l'Union européenne et l'UEO ?

II - Le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne précise que : "les Gouvernements des États membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer

des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen".

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le Traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

b) Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne, vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre des Parlements nationaux, dont les compétences seraient ainsi différentes et complémentaires de celles du Parlement européen ?

c) Dans le cas d'un rapprochement marqué de l'UEO et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en matière de défense doit demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays concernés (telle l'actuelle assemblée de l'UEO), ou qu'il doit être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

d) Lorsque tous les Etats membres ne participent pas à certaines actions de politique étrangère, de sécurité ou de défense, estimez-vous que ces actions doivent être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des Etats selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre des Parlements nationaux soit compétente pour se prononcer sur ce budget ?

e) Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.

Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre des Parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

f) Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre des Parlements nationaux soit chargée de veiller au respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité sur l'Union européenne ?

2. Notes sur certains aspects des enjeux de la révision de 1996

a) La révision de 1996 dans le traité de Maastricht

I. LES PRINCIPAUX ASPECTS

L'article N du traité sur l'Union européenne dispose que *«une conférence des représentants des Gouvernements des Etats membres sera convoquée en 1996 pour examiner (...) les dispositions du présent traité pour lesquelles une révision est prévue»*.

Cette disposition fait écho à l'idée selon laquelle le traité marque *«une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe»* (article A)

Les dispositions pour lesquelles une révision est prévue en 1996 concernent :

1. Les politiques et formes de coopération instaurées par le traité sur l'Union européenne (cette formule vise les deux piliers non communautaires : politique étrangère et de sécurité commune, d'une part ; affaires intérieures et de justice, d'autre part) «en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires. C'est la Belgique qui a fait insérer cette disposition dans le but de «communautariser» certaines compétences incluses dans les deuxième et troisième piliers de l'Union européenne.

2. L'élargissement du champ d'application de la procédure de codécision «sur la base d'un rapport que la Commission soumettra au Conseil au plus tard en 1996». C'est sur l'insistance de l'Allemagne qu'a été introduite cette mention qui montre que la liste des matières soumises à la codécision dans le traité de Maastricht ne constitue qu'une première étape.

3. Les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune ; ce sont les délégations favorables à des formules plus ambitieuses sur le fond de la PESC (Allemagne et France) qui ont fait insérer cette mention. Il est au surplus précisé que, compte tenu notamment de l'échéance de 1998 pour l'UEO, l'article relatif à la politique de sécurité pourra être révisé en 1996, «sur la base d'un rapport que le Conseil soumettra en 1996 au Conseil européen et qui comprend une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise jusque là.»

[Le 1^{er} touche la procédure (il s'agit de «communautariser» une procédure qui, dans le traité de Maastricht, est intergouvernementale) alors que, le 3^{ème} concerne le fond. On notera qu'ici le rapport est d'ailleurs demandé au Conseil et non à la Commission.]

4. L'introduction dans les matières communautaires de titres relatifs à la protection civile, à l'énergie et au tourisme -sur la base d'un rapport que la Commission soumettra au Conseil au plus tard en 1996-.

5. La possibilité de revoir la classification des actes communautaires en vue d'établir une hiérarchie entre les différentes catégories de normes. C'est devant l'impossibilité de dégager un accord sur un sujet qui détermine tout à la fois le partage des compétences législatives entre le Parlement européen et le Conseil (pour lequel le traité de Maastricht a finalement retenu l'idée d'énumérer les matières soumises à codécision) et celui des compétences exécutives entre le Conseil et la Commission (le projet défendu par cette dernière aboutissait à lui remettre une large part de ce qui correspondrait, en France, au pouvoir réglementaire) que cette mention a été retenue.

II. LES TEXTES DE REFERENCE

Les dispositions du traité sur l'Union européenne évoquant la convocation d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en 1996 sont :

- l'article N, § 2
- l'article B
- l'article 189 B, § 8
- l'article J 4, § 6
- l'article J 10
- la déclaration relative à la protection civile, à l'énergie et au tourisme
- la déclaration relative à la hiérarchie des actes communautaires

Article N, paragraphe 2

2. Une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres sera convoquée en 1996 pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent Traité pour lesquelles une révision est prévue.

Article B

L'Union se donne pour objectifs :

- de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières

inséparables, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent Traité :

- d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la défense à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ;
- de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'institution d'une citoyenneté de l'Union ;
- de développer une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;
- de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer afin d'examiner, conformément à la procédure visée à l'article N, paragraphe 2, dans quelle mesure les politiques et formes de coopération inscrites par le présent Traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires.

Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent Traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 B du traité instituant la Communauté européenne.

Article 189 B, paragraphe 8

« 3. Le champ d'application de la procédure visée au présent article peut être élargi, conformément à la procédure prévue à l'article N, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, sur la base d'un rapport que la commission soumettra au conseil au plus tard en 1996.

Ces sept premiers paragraphes de l'article 189 B décrivent les différentes étapes de la procédure dite de "codécision" :

« 1. Lorsque, dans le présent Traité, il est fait référence au présent article pour l'adoption d'un acte, la procédure suivante est applicable.

« 2. La commission présente une proposition au Parlement européen et au conseil.

« Le conseil, statuant à la majorité qualifiée, après avis du Parlement européen, arrête une position commune. Cette position commune est transmise au Parlement européen. Le conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position commune. La commission informe pleinement le Parlement européen de sa position.

« Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen :

« a) Approuve la position commune, le conseil arrête définitivement l'acte concerné conformément à cette position commune ;

« b) Ne s'est pas prononcé, le conseil arrête l'acte concerné conformément à sa position commune ;

« c) Indique, à la majorité absolue des membres qui le composent, qu'il a l'intention de rejeter la position commune, il informe immédiatement le conseil de son intention. Le conseil peut convoquer le Comité de conciliation visé au paragraphe 4 pour apporter des précisions sur sa position. Ensuite, le Parlement européen confirme, à la majorité absolue des membres qui le composent, le rejet de la position commune, auquel cas la proposition d'acte est rejetée non adoptée, ou propose des amendements conformément au point d du présent paragraphe ;

« d) Propose à la majorité absolue des membres qui le composent des amendements à la position commune, le texte ainsi amendé est transmis au conseil et à la commission, qui émet un avis sur ces amendements.

« 3. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, le conseil, statuant à la majorité qualifiée, approuve tous ces amendements, il modifie en conséquence sa position commune et arrête l'acte concerné ; toutefois, le conseil statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la commission. Si le conseil n'arrête pas l'acte en question, le président du conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque sans délai le Comité de conciliation.

« 4. Le Comité de conciliation, qui réunit les membres du conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du conseil ou de leurs représentants et à la majorité des représentants du Parlement européen. La commission participe aux travaux du Comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du conseil.

« 5. Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le Comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen et le conseil disposent d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour arrêter l'acte concerné conformément au projet commun, à la majorité absolue des suffrages exprimés lorsque il s'agit de Parlement européen et à la majorité qualifiée lorsqu'il s'agit de conseil. En l'absence d'approbation par l'une des deux institutions, la proposition d'acte est rejetée non adoptée.

« 6. Lorsque le Comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, la proposition d'acte est rejetée non adoptée, sauf si le conseil, statuant à la majorité qualifiée dans un délai de six semaines à partir de l'expiration du délai imparti au comité de conciliation, confirme la position commune sur laquelle il avait marqué son

accord avant l'ouverture de la procédure de conciliation, éventuellement assortie d'amendements proposés par le Parlement européen. Dans ce cas, l'acte concerné est arrêté définitivement, à moins que le Parlement européen, dans un délai de six semaines à compter de la date de la confirmation par le conseil, ne rejette le texte à la majorité absolue de ses membres, auquel cas la proposition d'acte est rejetée non adoptée.

« 7. Les délais de trois mois et de six semaines visés au présent article peuvent être prolongés respectivement d'un mois ou de deux semaines au maximum, d'un commun accord entre le Parlement européen et le conseil. Le délai de trois mois visé au paragraphe 2 est automatiquement prolongé de deux mois dans les cas où le point c) dudit paragraphe est applicable.

Article J. 4, paragraphe 6

« 6. En vue de promouvoir l'objectif du présent Traité et compte tenu de l'échéance de 1998 dans le cadre de l'article XII du traité de Bruxelles, le présent article peut être révisé, comme prévu à l'article N, paragraphe 2, sur la base d'un rapport que le conseil soumettra en 1996 au Conseil européen, et qui comprend une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise jusque-là.

Rappel des 5 premiers paragraphes de l'article J.4

« 1. La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.

« 2. L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le conseil, en accord avec les institutions de l'U.E.O., adopte les modalités pratiques nécessaires.

« 3. Les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense et qui sont régies par le présent article ne sont pas soumises aux procédures définies à l'article J. 3.

« 4. La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle respecte les obligations découlant pour certains Etats membres du traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

« 5. Le présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'U.E.O. et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave.

Article J. 10

« Article J. 10

« Lors d'une révision éventuelle des dispositions relatives à la sécurité conformément à l'article J. 4, la conférence qui est convoquée à cet effet examine également si d'autres amendements doivent être apportés aux dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune.

Déclaration relative à la protection civile, à l'énergie et au tourisme

La Conférence déclare que la question de l'introduction dans le traité instituant la Communauté européenne de titres relatifs aux domaines visés à l'article 3, point 2, dudit traité sera examinée, conformément à la procédure prévue à l'article N, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, sur la base d'un rapport que la commission soumettra au conseil au plus tard en 1996.

La commission déclare que l'action de la Communauté dans ces domaines sera poursuivie sur la base des dispositions actuelles des traités instituant les communautés européennes.

Déclaration relative à la hiérarchie des actes communautaires

La Conférence convient que la conférence intergouvernementale qui sera convoquée en 1996 examinera dans quelle mesure il serait possible de revoir la classification des actes communautaires en vue d'établir une hiérarchie entre les différentes catégories de normes.

b) La conférence de 1996 dans les conclusions du «sommet» de Corfou

PREPARATION DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

Conformément à l'Accord de Ioannina, le Conseil européen décide de créer un Groupe de réflexion qui préparera la Conférence intergouvernementale de 1996 et sera composé de représentants des ministres des Affaires étrangères des Etats membres et du Président de la Commission. Il sera présidé par une personne désignée par le gouvernement espagnol et commencera ses travaux en juin 1995. Deux représentants du Parlement européen participeront aux travaux du Groupe de réflexion. Le Groupe aura également des échanges de vues avec les autres institutions et organes de l'Union européenne.

Les institutions sont invitées à établir, avant le début des travaux du Groupe de réflexion, des rapports sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne, qui constitueront une contribution aux travaux du Groupe.

Le Groupe de réflexion examinera et élaborera des suggestions concernant les dispositions du Traité sur l'Union européenne dont la révision est prévue ainsi que d'autres améliorations possibles, dans un esprit de démocratie et d'ouverture, sur la base de l'évaluation du fonctionnement du traité contenue dans les rapports. Il élaborera également, dans la perspective de l'élargissement futur de l'Union, des options sur les questions institutionnelles figurant dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles et dans l'Accord de Ioannina (pondération des voix, seuil pour les décisions prises à la majorité qualifiée, nombre des membres de la Commission et toute autre mesure estimée nécessaire pour faciliter les travaux des institutions et garantir leur efficacité dans la perspective de l'élargissement).

Le Secrétaire général du Conseil prendra, en accord avec le président du Groupe de réflexion, les dispositions nécessaires pour assurer le secrétariat de celui-ci.

Le Groupe de réflexion présentera un rapport en temps voulu pour la réunion du Conseil européen à la fin de 1995. La procédure prévue par le traité pour la révision s'appliquera à la phase suivante.

c) La hiérarchie des normes

Le débat sur la hiérarchie des normes découle de la volonté d'élargir les compétences de législateur du Parlement européen. C'est ainsi que la lettre commune Kohl-Mitterrand de décembre 1990 mentionnait, à propos des pouvoirs du Parlement européen, que *«les procédures actuelles seraient renforcées dans le sens d'une co-décision du Parlement européen pour les actes de nature véritablement législative»*. Les membres du Parlement européen font en outre valoir, à l'appui d'une hiérarchie des normes, que leur assemblée est actuellement trop souvent amenée à débattre de textes très techniques et très détaillés.

Le Parlement européen a adopté, en avril 1991, une résolution sur *«la nature des actes communautaires»* selon laquelle *«l'organe législatif de la Communauté»* adopte les lois et les lois-cadres et la Commission prend les mesures générales et individuelles nécessaires à l'application des lois ainsi que certains actes réglementaires-cadres pour l'application des lois-cadres. Cette résolution s'inscrit à l'évidence dans une vision institutionnelle où le Parlement et le Conseil sont le législatif et où la Commission est l'exécutif.

Au sein de la Conférence intergouvernementale de 1991, l'Italie et la Commission ont suggéré de retenir une hiérarchie des normes.

La Commission a proposé que la loi soit votée par le Parlement et le Conseil et que les compétences d'exécution soient confiées soit aux Etats membres - comme c'est le cas actuellement pour les directives - soit à la Commission.

Les conséquences d'un tel schéma auraient été :

- la disparition du pouvoir-exécutif du Conseil au bénéfice de la Commission,
- la co-décision généralisée.

La seule modération au transfert du pouvoir exécutif à la Commission tenait à un mécanisme d'évocation permettant au Parlement et au Conseil de s'opposer à une mesure arrêtée par la Commission ; celle-ci devait alors, à son choix, soit adopter une nouvelle mesure, soit présenter une proposition de règlement qui aurait connu la même procédure d'adoption par co-décision que les lois.

Comme pour la résolution du Parlement européen, l'ensemble du dispositif ainsi proposé reflète une vision où le Parlement et le Conseil incarnent le législatif tandis que la Commission incarne l'exécutif.

Les Etats membres ont refusé la proposition de la Commission :

- d'une part, parce qu'ils ne voulaient pas se voir priver du pouvoir exécutif qu'ils exercent au sein du Conseil ;
- d'autre part, parce qu'ils ont fait valoir que, dans la pratique, il serait très difficile de délimiter le champ de la loi et qu'il serait impossible d'empêcher le Parlement d'entrer dans les détails en amendant une proposition de loi.

La délégation du Royaume-Uni a de plus rappelé qu'il n'existait pas de hiérarchie des normes dans les pays de «*common law*».

La Conférence intergouvernementale a, de ce fait, décidé d'énumérer dans le traité les matières soumises à la co-décision. Consciente des insuffisances d'une démarche essentiellement pragmatique, elle a également déclaré que, lors de la conférence de 1996, la classification des actes communautaires sera réexaminée «*en vue d'établir une hiérarchie appropriée entre les différentes catégories de normes*».

d) Le principe de subsidiarité

En novembre 1992, la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a adopté le rapport d'information de M. Michel Poniatowski sur le principe de subsidiarité. Les principales orientations de ce rapport sont résumées ci-dessous.

I - LE CONTENU DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

A - La signification

Le principe de subsidiarité, tel qu'il se présente dans le traité de Maastricht, comprend trois aspects :

1. Tout d'abord, il prévoit une interprétation stricte des pouvoirs de la Communauté : celle-ci doit s'en tenir aux objectifs et aux compétences qui lui sont explicitement conférés par les traités.

2. Ensuite, il fixe des conditions aux interventions communautaires : sauf dans les domaines qui sont de sa "compétence exclusive", la Communauté ne peut intervenir que pour compléter l'action des Etats, et à la condition de se montrer plus efficace que ceux-ci.

3. Enfin, il oblige la Communauté à agir par les moyens les moins contraignants possibles, en particulier à ne pas recourir à des moyens disproportionnés par rapport à l'importance de l'objectif poursuivi.

B - Les ambiguïtés

1. L'application du principe de subsidiarité demande d'apprécier des éléments qualitatifs, ce qui peut susciter des conflits d'interprétation.

2. Dans les domaines qui sont de sa compétence exclusive, la Communauté n'est pas soumise au principe de subsidiarité. Mais la notion de "compétence exclusive" n'est pas définie, ce qui est la source d'une autre ambiguïté.

II - LE TRAITÉ NE DÉFINIT PAS LA PROCÉDURE D'APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Non seulement le traité laisse subsister des incertitudes sur la portée du principe de subsidiarité, mais il reste muet sur l'application de ce principe. On peut déduire de ce silence que le traité s'en remet implicitement à l'autodiscipline des institutions communautaires et au contrôle de la Cour de justice. Or, ni l'une ni l'autre de ces formules n'apportent de garanties d'application effective.

A - Les insuffisances de l'autodiscipline des institutions communautaires

L'analyse de l'organisation et du fonctionnement des institutions communautaires amène à la conclusion que celles-ci sont toutes naturellement enclines à favoriser l'extension des compétences communautaires, et qu'aucune d'entre elles ne peut donc être un garant du respect de l'exigence de subsidiarité. L'inefficacité des efforts d'autodiscipline entrepris dans le passé en apporte la preuve.

B - Les lacunes du contrôle de la Cour de justice

Les garanties que pourrait apporter le contrôle de la Cour de justice paraissent réduites :

1. Ce contrôle est entouré de nombreuses incertitudes sur les conditions de sa mise en oeuvre et sur sa portée ;

2. En tout état de cause, la jurisprudence de la Cour a été jusqu'à présent plutôt orientée dans un sens opposé au principe de subsidiarité : si un contrôle juridictionnel se développe, il n'aboutira pas nécessairement à améliorer les garanties d'un respect effectif de ce principe ;

3. De plus, la Cour ne paraît pas être l'organe approprié pour statuer dans de bonnes conditions sur une matière aussi politique que l'exigence de

subsidiarité, où elle ne pourrait jouer un rôle efficace que par un accroissement de ses prérogatives, risquant d'aboutir à un "Gouvernement des Juges".

III - L'APPLICATION EFFECTIVE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ NE SERA GARANTIE QUE PAR UNE ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE

Cette évolution devrait comporter une définition claire des compétences communautaires et un mécanisme garantissant, dans le cadre de cette définition, le respect du principe de subsidiarité.

A - Une définition claire des compétences communautaires

S'il est vrai que les compétences de la Communauté sont sans doute appelées à évoluer au fil du temps, il convient du moins de faire désormais en sorte que les évolutions s'effectuent au grand jour. L'établissement de listes de compétences dans le traité aurait cet avantage considérable d'obliger à exposer chaque fois clairement les modifications qu'on se propose d'effectuer dans la répartition des compétences, à en expliquer les raisons et à obtenir l'accord des Parlements nationaux.

B - Une garantie fondée sur les Parlements nationaux

Le respect effectif du principe de subsidiarité suppose que soit mise en place une garantie institutionnelle adoptée. Cette garantie ne peut émaner que des Parlements nationaux. En effet, pour qu'une institution chargée de veiller au respect de l'exigence de subsidiarité soit efficace, pour qu'elle ait l'autorité nécessaire pour intervenir dans une matière ayant un contenu aussi politique, elle doit tout à la fois bénéficier d'une légitimité indiscutable et être extérieure aux mécanismes communautaires auxquels son rôle est de faire contrepoids. Ces deux conditions ne peuvent être remplies qu'en s'appuyant sur les Parlements nationaux. Il conviendrait donc de confier à une instance émanant de ceux-ci le soin de contrôler le respect du principe de subsidiarité.

**e) L'action communautaire en matière d'énergie,
de protection civile, de tourisme**

I. L'ENERGIE

Jusqu'à présent, il n'existe aucune disposition relative à la politique énergétique dans les traités communautaires. Tout au plus, le Traité sur l'Union européenne précise-t-il que *-l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité, des mesures dans le domaine de l'énergie-*.

Les institutions communautaires ont cependant pris des initiatives en cette matière en s'appuyant sur les dispositions du Traité de Rome relatives à la concurrence, sur les dispositions de l'Acte unique européen relatives au marché intérieur et sur les dispositions du Traité sur l'Union européenne concernant les réseaux transeuropéens.

La Commission européenne a notamment entrepris la réalisation du marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel grâce à deux propositions de directives qui proposent une large libéralisation de ces secteurs. Ces propositions, actuellement en discussion, sont très contestées.

Une déclaration annexée au Traité sur l'Union européenne prévoit que la Conférence intergouvernementale de 1996 examinera la question de l'introduction dans le traité d'un titre relatif à l'énergie.

D'ores et déjà, la Commission européenne a entrepris des réflexions sur le sujet. Dans un document de travail du 9 avril 1994, elle exprime le souhait que trois objectifs soient assignés à une éventuelle politique énergétique :

- l'amélioration de la compétitivité de l'économie ;
- la sécurité d'approvisionnement ;
- la protection de l'environnement.

Pour réaliser ces objectifs, la Commission européenne définit un certain nombre de priorités d'action, mettant à contribution l'ensemble des instruments communautaires :

- la politique de normalisation, qui doit permettre de fournir aux entreprises des bases de références techniques communes favorisant les économies d'échelle et la coopération industrielle ;
- l'ouverture des marchés publics ;
- l'harmonisation de la fiscalité ;
- la politique de recherche et de développement technologique ;

- la politique de cohésion économique et sociale qui doit permettre d'assister les régions les moins développées dans leur participation à la réalisation des objectifs communs et notamment l'utilisation des produits énergétiques dans des conditions environnementales satisfaisantes ;
- la politique de développement des réseaux transeuropéens ;
- la politique de l'environnement ;
- la politique de concurrence.

La Commission conclut en indiquant que « si l'ensemble de ces instruments peut contribuer à la mise en oeuvre des orientations de politique énergétique, ils peuvent aussi faire apparaître des contradictions par rapport à leurs finalités propres. Dès lors, le recours à des instruments spécifiques peut être nécessaire ».

La Commission européenne fait valoir que des initiatives complémentaires sont sollicitées, notamment pour supprimer les distorsions entre les réglementations nationales. En matière de sécurité d'approvisionnement, la Commission évoque la nécessité de la diversification des sources d'approvisionnement et l'équilibre que la Communauté doit trouver entre les différents combustibles.

Le 29 novembre 1994, le Conseil des ministres a estimé que les gains de compétitivité, le renforcement de la sécurité d'approvisionnement et une meilleure protection de l'environnement constituaient des objectifs essentiels à examiner dans le cadre de la politique énergétique.

La Commission devrait prochainement publier un "livre vert" sur cette question.

II. LA PROTECTION CIVILE

C'est en 1985 qu'une première rencontre ministérielle a jeté les bases de la coopération communautaire en matière de protection civile. La coopération communautaire vise les deux objectifs suivants :

- soutenir les efforts entrepris aux niveaux national, régional et local ;
- établir un cadre qui permette, en cas de besoin, une coopération efficace et rapide entre les Etats membres.

Pour la préparation des actions en matière de protection civile, un manuel opérationnel a été rédigé et la Commission européenne accorde des contributions financières à des projets pilotes visant à accroître la capacité d'intervention des Etats membres (lutte contre les incendies de forêts, lutte contre les tremblements de terre). En outre, la Commission a mis en oeuvre des actions de formation.

Pour faciliter les interventions, une cellule opérationnelle 24h/24 a été mise en place au sein des services de la Commission ainsi qu'un numéro d'appel unique pour toute la Communauté.

Au cours de sa dernière réunion, le Conseil des ministres s'est engagé à coopérer étroitement et activement avec la Commission lors de la préparation du rapport qu'elle doit soumettre au Conseil comme base de l'examen de la question de l'introduction dans le traité instituant la Communauté européenne d'un titre relatif à la protection civile.

III. LE TOURISME

L'article 3, paragraphe 4, du traité sur la Communauté européenne (article qui résulte du traité de Maastricht) dispose que "l'action de la Communauté comporte (...) des mesures dans le domaine du tourisme". Mais aucun titre relatif au tourisme n'a été introduit dans le traité : il s'agit là d'une des responsabilités de la conférence intergouvernementale de 1996.

Jusqu'à présent, la Communauté est intervenue spécifiquement dans le domaine du tourisme :

- par l'organisation, en 1990, d'une "année européenne du tourisme",
- par un plan d'actions communautaires en faveur du tourisme adopté en 1992 et doté de 18 millions d'écus.

Ces deux décisions ont été prises sur la base de l'article 235 du traité (article qui permet à la Communauté d'agir, sur décision à l'unanimité du Conseil, si une action apparaît nécessaire pour réaliser un des objets de la Communauté sans que le traité ait prévu des pouvoirs d'action à cet effet).

Par ailleurs, la Commission cofinance, dans le cadre des "initiatives communautaires" - il s'agit de la partie (9 %) des fonds structurels communautaires qui est librement gérée par la Commission - le développement du tourisme à l'échelon régional.

Mais il n'existe pas, pour l'instant, de politique commune du tourisme.

f) L'article 90-3 du traité de Rome

Le 6 octobre 1993, la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a adopté le rapport d'information de M. Jacques OUDIN sur l'Europe et les services publics. Ce rapport proposait une modification de l'article 90-3 du Traité de Rome.

L'article 90 du Traité de Rome dispose que les entreprises auxquelles les Etats accordent des droits spéciaux ou exclusifs sont soumises aux règles de concurrence. Toutefois, elles ne sont soumises à ces règles que *« dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. »*

L'article 90 alinéa 3 dispose : *« la Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres. »*

L'article 90-3 n'a jamais posé de difficultés jusqu'en 1988 et l'on s'accordait à penser que cet alinéa donnait à la Commission un pouvoir de surveillance visant à ce que les Etats membres ne violent pas les dispositions de l'article 90. En 1988, la Commission a pris une directive relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications sur le fondement de l'article 90-3. Cette directive imposait à l'ensemble des Etats membres des obligations en matière de libéralisation des marchés de terminaux. La France, qui avait déjà libéralisé ce secteur, a cependant introduit un recours devant la Cour de justice, en contestant l'utilisation de l'article 90-3. La directive prévoit en effet l'abolition pure et simple des droits spéciaux et exclusifs d'importation, de commercialisation, de raccordement, de mise en service et/ou d'entretien d'appareils terminaux.

Par un arrêt du 19 mars 1991, la Cour de justice a cependant donné raison à la Commission en faisant valoir que *« le pouvoir de surveillance confié à la Commission comporte la possibilité, fondée sur l'article 90-3, de préciser les obligations découlant du Traité. Par conséquent, l'étendue de ce pouvoir dépend de la portée des règles dont il s'agit d'assurer le respect. »*

La Commission a utilisé une seconde fois l'article 90-3 pour prendre la directive relative à la concurrence dans les marchés de services de télécommunications. A nouveau, la Cour lui a donné raison dans un arrêt du 17 novembre 1992 en notant que *« le pouvoir de la Commission ne se limite pas à la simple surveillance de l'application des règles communautaires déjà existantes. »*

En 1994, la Commission a eu à nouveau recours à l'article 90-3 du Traité de Rome pour libéraliser les communications par satellites. Elle a néanmoins décidé d'adopter la directive après avoir recueilli les observations éventuelles du Conseil, du Parlement européen et du Comité économique et social. Cela démontre l'embarras dans lequel elle se trouve.

En effet, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice, la Commission peut prendre seule des mesures normatives, dès lors qu'elles ont trait à l'application des règles de concurrence par les entreprises

publiques. Dès lors, les instances communautaires pourvues d'une légitimité démocratique - Parlement européen d'une part, Conseil des ministres d'autre part, dont les membres sont individuellement responsables devant les Parlements nationaux - sont totalement exclus du processus décisionnel.

Cela paraît d'autant moins justifié que l'utilisation de cet article semble répondre à des critères de pure opportunité et non à des critères juridiques rigoureux. Ainsi, les commissaires responsables du dossier ont envisagé de libéraliser le marché de l'électricité et du gaz naturel en utilisant cet article. La Commission a finalement opté pour la base juridique prévue par l'article 100 A (qui implique une décision du Conseil des ministres et une association du Parlement européen) à la suite de nombreuses protestations. En fait, l'article 90-3 semble servir de menace à la Commission lorsque les textes qu'elle souhaite voir adoptés sont contestés.

Le rapport de M. Jacques Oudin propose, en conséquence, que l'article 90-3 soit modifié afin que la Commission ne puisse exercer, sur la base de cet article, qu'un pouvoir de surveillance et non un pouvoir normatif. Ainsi, le Conseil et le Parlement européen seraient en mesure de jouer pleinement leur rôle dans l'élaboration de l'ensemble des normes communautaires.

g) La procédure de codécision

Cette procédure, introduite par le traité sur l'Union européenne, donne un pouvoir important au Parlement européen dans l'élaboration de la législation européenne, mais dans certains domaines seulement.

Ces domaines sont les suivants :

Libre circulation des travailleurs (article 49)
Droit d'établissement (article 54)
Traitement des ressortissants étrangers (article 56)
Reconnaissance mutuelle des diplômes (article 57)
Dispositions relatives aux non salariés (article 57)
Services (article 66)
Harmonisation du marché intérieur (article 100 A)
Reconnaissances mutuelles au sein du marché intérieur (article 100 B)
Education (mesures d'encouragement) (article 126)
Orientations concernant les réseaux transeuropéens (article 129 D)
Mesures d'encouragement dans le domaine de la santé publique (article 129)
Mesures d'encouragement dans le domaine de la culture (article 128)
Protection des consommateurs (article 129 A)
Programmes-cadres pluriannuels de recherche et développement technologique (article 130)
Programmes pour l'environnement (article 130 S)

Dans ces domaines, en cas de désaccord entre le Conseil et le Parlement européen, un comité de conciliation est réuni. En cas d'échec, le Conseil peut confirmer sa position, éventuellement complétée par certains des amendements adoptés par le Parlement européen ; le texte est alors réputé adopté sauf si le Parlement européen, dans un délai de 6 semaines, le rejette à la majorité absolue de ses membres. Le Parlement européen dispose donc, dans ces domaines, d'un droit de veto.