

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 I

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-Poñcet, 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
TOME I	
INTRODUCTION	3
1. L'objet de la conférence intergouvernementale de 1996	3
2. La préparation de la conférence	6
3. L'esprit du présent rapport	7
CHAPITRE PREMIER : LE PILIER COMMUNAUTAIRE	11
I. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE	12
II. LE CONSEIL	14
III. LA COMMISSION EUROPEENNE	18
IV. LE CONTROLE DES PARLEMENTS	21
A - Le Parlement européen	21
B - Les Parlements nationaux	24
CHAPITRE II : LES DEUX PILIERS INTERGOUVERNEMENTAUX	27
I. MAINTENIR LE CARACTERE INTERGOUVERNEMENTAL	27
II. CREER LES CONDITIONS DE L'EFFICACITE	30
A - Le deuxième pilier	31
B - Le troisième pilier	36
III. METTRE EN PLACE UN SENAT EUROPEEN	38
RESUME DES PROPOSITIONS	41
EXAMEN PAR LA DELEGATION	47
TOME II	
I. CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES DU SENAT	
II. AUTRES ANNEXES	

INTRODUCTION

I. L'objet de la conférence intergouvernementale de 1996

Initialement prévue pour aborder un nombre limité de sujets précis, la conférence de 1996 a été également chargée, à partir de mars 1994, de réexaminer le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne, compte tenu de la dynamique de l'élargissement. De plus, les exigences exprimées par les opinions publiques, lors des débats qui ont entouré la ratification du traité de Maastricht, en matière de contrôle démocratique, de transparence, de subsidiarité, ne pourront être ignorées par cette conférence, qui apparaît ainsi aujourd'hui comme un rendez-vous capital, même si l'on ne peut exclure qu'elle débouche finalement sur des adaptations limitées, voire sur un échec, en raison notamment de l'ampleur des divergences entre les Etats membres.

• Quels devaient être, initialement, les objectifs de la conférence ?

Comme votre rapporteur l'a souligné dans son «rapport d'étape» sur le sujet (rapport n° 104, 1994-1995, sur *«la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996»*), le traité sur l'Union européenne a mis cinq questions à l'ordre du jour du rendez-vous de 1996 :

- en premier lieu, l'éventualité de la «communautarisation» des deuxième et troisième piliers de l'Union (en d'autres termes, l'éventualité de l'extension de la procédure communautaire «classique» de décision à la politique étrangère et de sécurité commune et à la coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice) ;

- en deuxième lieu, la question du développement de la politique extérieure et de sécurité commune, et en particulier la question de l'intégration de l'Union de l'Europe Occidentale à l'Union européenne ;

- en troisième lieu, l'éventualité d'un élargissement du champ d'application de la procédure dite de codécision (procédure qui accorde un droit de veto au Parlement européen sur certains aspects, limitativement énumérés par le traité, de la « législation » communautaire) ;

- en quatrième lieu, la question de la mise en place d'une hiérarchie entre les différentes catégories d'actes communautaires (cette question de la distinction, au sein du droit communautaire, entre règles générales et mesures d'exécution, met en jeu le partage des compétences entre le Conseil et le Parlement européen, pour la définition des règles générales, ainsi qu'entre le Conseil et la Commission, pour la définition des mesures d'exécution) ;

- en cinquième lieu, l'éventualité de l'extension des compétences de la Communauté à trois nouveaux domaines : l'énergie, la protection civile, le tourisme.

• Les négociateurs du traité sur l'Union européenne n'ont pas intégré à leurs travaux la perspective d'un élargissement de l'Union malgré les bouleversements qui venaient de se produire dans la moitié orientale de l'Europe. Cependant, il est rapidement apparu que cette question ne pouvait être éludée.

La difficulté est apparue au grand jour à partir d'octobre 1993, lorsque le Conseil a commencé à examiner les conséquences à tirer, sur le plan des institutions, de l'adhésion éventuelle de l'Autriche, de la Finlande, de la Suède et de la Norvège, et notamment la question du nombre de voix dont disposeraient ces pays dans les votes à la majorité qualifiée du Conseil. Une transposition mathématique des règles en vigueur conduisait à accorder trois voix à la Norvège comme à la Finlande, et quatre voix à l'Autriche comme à la Suède. Le nombre total des voix au Conseil passait de 76 à 90 ; la majorité qualifiée passait de ce fait de 54 à 64 voix et la minorité de blocage de 23 à 27 voix. Or certains États membres, notamment l'Espagne et la Grande-Bretagne, tout en acceptant le nombre de voix affecté aux nouveaux adhérents, ont fermement demandé que la minorité de blocage reste fixée à 23 voix. Après de longues

discussions, le Conseil est parvenu en mars 1994 au compromis de Ioannina, qui donne partiellement satisfaction à cette demande, puisqu'il prévoit que si des Etats membres représentant au moins 23 voix s'opposent à ce que le Conseil statue à la nouvelle majorité qualifiée, celui-ci devra faire *« tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir (...) à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 68 voix au moins »*.

Ce compromis a été actualisé après le refus de la Norvège d'adhérer à l'Union. Il est désormais rédigé comme suit :

« Si des Membres du Conseil représentant un total de 23 à 25 voix indiquent leur intention de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil fera tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par les traités et le droit dérivé (...) à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 65 voix au moins. Pendant cette période, et toujours dans le respect du règlement intérieur du Conseil, le Président déploie, avec l'assistance de la Commission, toute initiative nécessaire pour faciliter la réalisation d'une plus large base d'accord au sein du Conseil. Les membres du Conseil lui apportent leur concours ».

Il est toutefois manifeste que ce compromis ne saurait constituer une solution durable, compte tenu de la perspective de nouvelles adhésions. C'est pourquoi le Conseil européen de Corfou a décidé que la conférence de 1996 serait également chargée de revoir le fonctionnement institutionnel de l'Union dans la perspective de l'élargissement, en examinant notamment les questions suivantes : *« 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 »*.

• Par ailleurs, le débat qui, dans certains pays au moins, a entouré la ratification du traité sur l'Union européenne a montré l'existence, au sein des opinions publiques, d'une inquiétude ou d'une perplexité vis-à-vis du mode de fonctionnement des institutions communautaires, parfois perçues comme opaques, insuffisamment contrôlées, et en même temps quelque peu envahissantes. Un effort

pour moins prêter le flanc à de telles préoccupations paraît donc indispensable.

De plus, la mise en oeuvre du traité de Maastricht a montré la nécessité d'une clarification des compétences de chaque institution. Les tentatives de la Commission européenne pour «communautariser» de fait le troisième pilier de l'Union (voir le rapport de notre collègue Paul MASSON sur «l'Europe et sa sécurité intérieure», n° 117, 1994-1995), de même que la récente décision du Parlement européen de ne plus faire figurer certaines dépenses agricoles parmi les dépenses obligatoires du budget communautaire, sont d'autant d'exemples de la nécessité de parvenir à une définition plus précise et contraignante des responsabilités.

Prenant en compte ces diverses exigences, le Conseil européen de Corfou a précisé que la conférence de 1996 aurait à examiner, outre les questions qui ont été mentionnées plus haut, «d'autres améliorations possibles, dans un esprit de démocratie et d'ouverture, sur la base d'une évaluation du fonctionnement du traité».

• Les enjeux de la conférence de 1996 sont donc désormais bien plus larges que ne l'avaient envisagé les négociateurs du traité de Maastricht, au point de conduire le ministre des affaires européennes, M. Alain LAMASSOURE, à évoquer «une révision en profondeur des institutions de l'Union», constituant pour celle-ci «un nouveau contrat fondateur». Il reste à espérer que les négociateurs de la révision de 1996 parviendront à s'acquitter d'une aussi lourde tâche.

2. La préparation de la conférence

• Les travaux de la conférence intergouvernementale seront préparés par un groupe de réflexion composé de représentants des ministres des affaires étrangères de chaque Etat membre et du président de la Commission européenne. En outre, deux représentants du Parlement européen participeront aux travaux du groupe de réflexion.

La délégation du Sénat pour l'Union européenne a exprimé à plusieurs reprises son étonnement devant une situation où le Parlement européen, qui n'aura pas à ratifier la révision des institutions, sera représenté au sein du groupe préparatoire, tandis que les Parlements nationaux, seuls habilités à ratifier cette révision, ne pourront s'exprimer au sein de celui-ci. Une telle formule marque la persistance au sein du Conseil européen d'une vision dépassée du rôle des Parlements nationaux dans la construction européenne.

• Les travaux du groupe de réflexion commenceront le 2 juin 1995 ; ils seront placés par anticipation sous présidence espagnole, l'Espagne assurant la présidence de l'Union à compter du 1^{er} juillet. Les résultats de ces travaux seront présentés en temps voulu pour que le Conseil européen qui se tiendra à la fin de 1995 puisse se prononcer à leur sujet. La conférence intergouvernementale proprement dite débutera en janvier 1996, sous présidence italienne.

3. L'esprit du présent rapport

• Le présent rapport a été précédé de deux rapports d'étape (n° 98, 1993-1994 et n° 104, 1994-1995).

Le groupe de travail constitué, au sein de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, pour examiner les perspectives d'une réforme des institutions européennes, a procédé à diverses auditions.

En 1993, ont été entendus :

- M. Jean-Louis BOURLANGES, puis M. Christian de LA MALENE, en leur qualité de représentants au Parlement européen,

- M. François SCHEER, en sa qualité de représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes,

- M. Pierre de BOISSIEU, en sa qualité de directeur des affaires économiques et financières au ministre des affaires étrangères.

En 1994, ont été entendus :

- M. Yves-Thibault de SILGUY, en sa qualité de secrétaire général du SGCI

- M. Joachim BITTERLICH, directeur de la Chancellerie fédérale d'Allemagne, conseiller diplomatique du Chancelier,

- M. Claude CHEYSSON, ancien ministre des relations extérieures

- Mme Edith CRESSON puis M. Yves-Thibault de SILGUY, en leur qualité de personnalités désignées par le Gouvernement pour être membres de la Commission européenne,

- M. Jacques LEPRETTE, Ambassadeur de France,

- M. Jean FRANCOIS-PONCET, ancien ministre des affaires étrangères,

- M. Michel PETTTE, directeur de la «Task force» de la Commission européenne sur les questions institutionnelles.

Par ailleurs, un débat a été organisé au sein de la Délégation le 12 octobre 1994 sur le document du groupe CDU/CSU du Bundestag concernant la conférence de 1996, et les débats du Sénat du 20 décembre 1994 ont également permis d'aborder les questions institutionnelles.

Enfin, chacun des groupes politiques du Sénat a été invité à exprimer ses vues sur la réforme des institutions européennes pour compléter le présent rapport : les contributions qui ont été transmises sont reproduites en annexe.

Votre rapporteur s'est efforcé de prendre en compte l'ensemble de ces éléments. Son but n'a pas été de proposer une réponse exhaustive à l'ensemble des problèmes susceptibles d'être abordés par la conférence de 1996, mais plutôt de s'efforcer d'exprimer certaines préoccupations largement partagées au sein du Sénat, afin que le gouvernement ait la faculté de les prendre en compte.

● L'«équation» que devra résoudre la conférence de 1996 peut être résumée ainsi : comment permettre à une Union élargie,

appelée en principe à passer dans les prochaines années de quinze à quelque vingt sept membres, de conserver un fonctionnement efficace en préservant l'acquis de plus de trente-cinq ans de vie communautaire et en n'empêchant pas certains Etats membres de développer entre eux une coopération plus approfondie dans tel ou tel domaine ?

Pour votre rapporteur, une telle équation ne pourra être résolue de façon satisfaisante que si l'on distingue nettement le pilier communautaire, d'une part, et les deuxième et troisième piliers de l'Union, d'autre part.

Leurs problèmes sont en effet différents :

- le «pilier communautaire», à la fois en raison de son mode de fonctionnement et des domaines qu'il régit, a pour vocation de placer tous les Etats membres sous un même régime, même si des dérogations et des période de transition sont possibles, et même si des formes de coopération plus étroite entre certains membres seulement, autour de projets précis (voir l'exemple du consortium Airbus), peuvent se développer dans le respect de ce régime commun ;

- en revanche, les travaux des conférences intergouvernementales de 1991 qui ont élaboré le traité de Maastricht ont montré qu'il n'était pas envisageable d'élargir les domaines de compétence de l'Union à des secteurs tels que la PESC et les affaires judiciaires et policières en conservant la méthode communautaire (initiative exclusive de la Commission, décision majoritaire du Conseil, contrôle de la Cour de Justice) et en faisant participer à ces actions l'ensemble des Etats membres. Dans de tels secteurs, des modalités spécifiques de coopération et de décision sont nécessaires.

Votre rapporteur abordera donc séparément le pilier communautaire et les deux piliers intergouvernementaux de l'Union.

CHAPITRE PREMIER :

LE PILIER COMMUNAUTAIRE

Le pilier communautaire proprement dit est constitué du marché unique et des politiques communes qui lui sont liées (politique agricole commune, fonds structurels, politique commerciale, concurrence...).

Il ne sera pas question, dans ce chapitre, de l'Union économique et monétaire (UEM). Celle-ci a été placée par le traité de Maastricht sous un régime complètement distinct, comportant ses propres modalités de décision ; ce choix n'a certes pas simplifié l'architecture européenne, et l'on peut se demander s'il est pleinement cohérent avec l'idée, souvent répétée, que la monnaie unique est une exigence liée au marché unique : toujours est-il que ce régime spécifique existe et n'est pas sujet à révision dans le cadre de la conférence de 1996. Au demeurant, les problèmes institutionnels que peut poser le schéma retenu pour l'UEM sont totalement différents de ceux du pilier communautaire : l'UEM relève de « l'Union différenciée », étant conçue pour pouvoir fonctionner avec une partie seulement des Etats membres ; de plus, l'élargissement à l'Est n'aura pas de conséquences immédiates sur le fonctionnement de l'UEM, les pays candidats ne semblant pas appelés à s'intégrer rapidement à l'Union monétaire. Rien n'incite donc à aborder la question de l'UEM lors de la conférence de 1996 ; beaucoup d'observateurs pensent même qu'il serait dangereux de le faire.

Le pilier communautaire proprement dit, fondé sur la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché unique, appelle nécessairement un certain nombre de disciplines communes. Les Etats doivent prendre les mêmes engagements, accepter les mêmes contraintes, ce qui n'exclut naturellement pas que des transitions soient ménagées. Cette exigence d'un accord sur le but final, d'un même horizon pour tous les Etats membres, a pour conséquence que le pilier communautaire ne peut, dans ses aspects essentiels, fonctionner selon un principe d'« Union différenciée ». On ne peut, à l'évidence, avoir par exemple une politique commerciale ou une politique de la concurrence « à géométrie variable ».

Dès lors, si l'on s'en tient aux aspects institutionnels, seul domaine que devra traiter la conférence de 1996, il apparaît que la

question principale concernant le pilier communautaire est celle du maintien de l'efficacité de son processus décisionnel malgré l'augmentation du nombre des Etats membres, d'autant que l'élargissement prévisible à l'Est et au Sud accroîtra encore l'hétérogénéité de ceux-ci, qu'il s'agisse de la taille des Etats ou de leur niveau de développement. En même temps, la demande d'un fonctionnement plus clair et mieux contrôlé doit être prise en compte.

I. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

La première réponse aux difficultés accrues que suscitera l'élargissement de la Communauté doit être de respecter davantage le principe de subsidiarité. L'alourdissement du processus décisionnel sera d'autant moins un handicap que la Communauté se résoudra à prendre moins de décisions, en se limitant à ce qui est strictement nécessaire, comme le prévoit l'article 3B du traité.

Seules doivent être prises à l'échelon communautaire les décisions qui ne peuvent valablement être prises d'une autre manière (que ce soit par les Etats membres ou par la coopération entre ceux-ci) et qui sont indispensables au bon fonctionnement du marché unique : ce principe doit devenir dans la réalité la base du fonctionnement de la Communauté. Une Communauté de vingt ou vingt-cinq Etats très divers (avec presque autant de langues officielles) qui ne parviendrait pas à réfréner ses penchants à intervenir dans presque tous les domaines se condamnerait à l'inefficacité, voire à l'impuissance. La procédure communautaire, qui impose de rechercher des solutions uniformes, ne doit être employée que là où une harmonisation est indispensable ; dans les autres cas, une coopération souple entre Etats membres peut suffire à répondre aux besoins.

• En fonction de cette analyse, votre rapporteur est tout d'abord amené à s'opposer à la proposition inscrite à l'ordre du jour de la conférence de 1996 et prévoyant d'étendre les compétences communautaires à l'énergie, à la protection civile et au tourisme. La Communauté a fonctionné pendant plus de trente-cinq ans sans politique commune dans ces domaines : on peut en déduire qu'il ne s'agit pas là d'une nécessité impérieuse. Au demeurant, si ponctuellement des mesures communautaires s'avéraient indispensables dans ces domaines, elles pourraient être prises sur la base de l'article 235 du traité.

On peut même se demander si, plutôt que de se pencher sur une éventuelle extension des compétences communautaires, la conférence de 1996 ne ferait pas davantage oeuvre utile en réexaminant - comme le suggère d'ailleurs le document du groupe CDU/CSU du Bundestag - les compétences déjà transférées à la Communauté afin d'en retrancher celles qui, le cas échéant, ne seraient pas manifestement indispensables, ou celles qui, portant sur des problèmes dépassant les frontières de la Communauté, pourraient être abordées par les Etats dans des enceintes plus larges, en particulier le Conseil de l'Europe.

Vouloir intervenir dans un nombre sans cesse croissant de domaines (dans un but qui semble être parfois plus d'affichage que d'efficacité) ne peut que conduire l'Union à plus de lourdeur bureaucratique, voire de gaspillages ; or les inconvénients d'un interventionnisme excessif augmentent avec le nombre des Etats membres : une Union élargie devra donc adopter une interprétation stricte de ses propres compétences, afin de gagner en efficacité ce qu'elle perdra en cohésion.

• Mais si l'objectif d'un meilleur respect du principe de subsidiarité doit être retenu, le problème subsiste de la manière d'assurer effectivement ce respect. La délégation a déjà souligné (voir le rapport n° 45, 1992-1993, de M. Michel PONIATOWSKI) qu'il est en réalité illusoire de compter sur l'autodiscipline des institutions communautaires (seule garantie proposée jusqu'à présent) pour atteindre cet objectif. La Commission européenne, le Parlement européen et la Cour de Justice ont, tous trois, adopté une conception très extensive des compétences communautaires, suivant en cela la loi sociologique bien connue depuis MONTESQUIEU qui veut qu'une institution cherche à augmenter ses compétences et ses pouvoirs aussi longtemps qu'une autre institution n'est pas là pour contrebalancer ce penchant. Or, le Conseil ne s'est pas opposé à ce penchant et l'a même au contraire souvent alimenté lui-même : bien des Etats membres ont eu tendance à utiliser la procédure communautaire pour faire adopter des mesures sans avoir à les soumettre à leur Parlement, et le jeu des « marchandages » diplomatiques a eu un effet multiplicateur sur cette tendance. Ainsi, une garantie effective du respect du principe de subsidiarité doit nécessairement être cherchée en dehors des institutions communautaires existantes ; en même temps, étant donné l'aspect « qualitatif » du principe de subsidiarité, cette garantie doit être confiée à un organe ayant une légitimité politique.

C'est pourquoi votre rapporteur est amené à réitérer la proposition, déjà avancée par la délégation, de confier à une instance représentative des parlements nationaux la tâche de contrôler le respect du principe de subsidiarité, en lui attribuant pour cela des pouvoirs appropriés.

Cette instance (1) serait saisie des textes adoptés avant leur entrée en vigueur et aurait la faculté de déclarer dans un délai déterminé (qui devrait en tout état de cause être bref) qu'un texte ou une partie d'un texte n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Dans ce cas, ce texte ou cette partie de texte ne pourrait entrer en vigueur ; toutefois, si elle persistait à juger son projet indispensable, la Commission européenne aurait alors la faculté de demander à la Cour de justice un arbitrage.

II. LE CONSEIL

Pour votre rapporteur, le Conseil doit rester la « clef de voûte » des institutions européennes, c'est-à-dire l'organe de décision de l'Union. Encore faut-il qu'il soit en mesure de tenir ce rôle : or, les faiblesses actuelles du Conseil ne manqueront pas de s'aggraver avec l'augmentation du nombre des Etats membres.

● Trois faiblesses peuvent être particulièrement soulignées :

- tout d'abord, la discontinuité et la dispersion des travaux. La primauté du Conseil, c'est-à-dire finalement des Gouvernements responsables réunis en un même corps politique, n'est autre, en principe, que la primauté du politique sur l'administratif. Or, tout s'oppose à ce que le Conseil soit le lieu de la formation et de la mise en oeuvre d'une volonté politique. Théoriquement un, le Conseil est en fait divisé en de multiples formations spécialisées, sans véritable organe régulateur ; cet émiettement, qui favorise la multiplication des interventions dans les domaines les plus variés (et donc les dépenses afférentes) empêche les Etats de mener en commun une politique d'ensemble cohérente et

(1). Elle pourrait prendre la forme d'une commission spécialisée du Sénat européen dont la création est proposée au chapitre II du présent rapport.

suivie. De plus, le Conseil ne dispose pas de la continuité nécessaire pour jouer pleinement son rôle politique : son fonctionnement est au contraire «épisodique», selon le mot de M. Alain LAMASSOURE.

- ensuite, la faiblesse de la présidence. Le système de la rotation semestrielle ne laisse à la présidence du Conseil qu'une portée réduite en termes d'impulsion politique, et la prédominance numérique des «petits» Etats parmi les présidences qui se succèdent contribue encore à limiter le poids de la présidence. Ainsi, celle-ci se ramène en grande partie à une «mission de bons offices» confiée tour à tour aux Etats membres. De plus, alors que la présidence doit représenter l'Union sur la scène internationale, le système actuel fait que deux présidences sur trois sont assurées par des Etats dont le rôle dans les relations internationales ainsi que les moyens diplomatiques sont réduits ; dans une Union de vingt-sept membres, ce sera le cas de quatre présidences sur cinq.

- enfin, le déséquilibre croissant entre «petits» et «grands» Etats résultant des règles actuelles de pondération des votes. Ce déséquilibre sans cesse plus marqué nuit à la légitimité du Conseil et entérine sa capacité de décision : or l'élargissement en perspective contribuera à l'aggraver fortement. Quelques chiffres suffisent à le montrer :

- dans l'Union actuelle, les quatre plus grands Etats rassemblent 69 % de la population, mais ne disposent que de 46 % des droits de vote ; dans une Union de 27 membres, si les règles actuelles étaient maintenues, les quatre plus grands Etats représenteraient encore 54 % de la population, mais n'auraient que 30 % des droits de vote.

- dans une Union de vingt-sept membres, les nouveaux adhérents de l'Est et du Sud, avec 106,5 millions d'habitants, disposeraient de plus de voix (46 contre 40) que les quatre plus grands Etats avec 254,6 millions d'habitants.

Ces données sont retracées dans le tableau ci-après :

Etats	Nombre de voix	Population (en millions)
Belgique	5	10,1
Danemark	3	5,2
Allemagne	10	81,3
Grèce	5	10,4
Espagne	8	39,2
France	10	57,8
Irlande	3	3,5
Italie	10	57,2
Luxembourg	2	0,4
Pays-Bas	5	15,3
Portugal	5	9,8
Royaume-Uni	10	58,3
Autriche	4	8
Finlande	3	5
Suède	4	8,7
Sous-total adhérents actuels	87	370,2
Hongrie	5	10,3
Pologne	8	38,5
Slovaquie	3	5,3
République tchèque	5	10,3
Bulgarie	5	8,4
Roumanie	7	22,8
Slovénie	2	1,9
Estonie	2	1,5
Lettonie	2	2,6
Lituanie	3	3,7
Chypre	2	0,7
Sous-total adhérents potentiels	46	106,5
Total général	133	476,5

● Pour remédier à ces faiblesses, votre rapporteur suggère les orientations suivantes :

- en premier lieu, revoir le fonctionnement du Conseil afin de donner plus de cohérence à son action. Cela suppose que se mette en place une forme de régulation des activités du Conseil. Une régulation financière devrait être assurée par le Conseil «Eco-Fin» sur le modèle de celle qu'exercent les ministres des Finances à l'échelon national. Cette régulation pourrait être complétée par la désignation, par chaque Etat membre, d'un ministre exerçant ses fonctions à Bruxelles : ces ministres seraient collectivement chargés de veiller à la cohérence d'ensemble et au suivi des décisions du Conseil. Dans le même sens, le rôle et les moyens du secrétariat général du Conseil pourraient être renforcés.

- en deuxième lieu, réformer la présidence du Conseil. La durée de celle-ci devrait être allongée, pour passer au minimum à une année. Au lieu d'être exercée tour à tour par chaque Etat, elle pourrait être attribuée tour à tour à des groupes d'Etats avec un «grand» Etat comme «chef de file» et plusieurs «petits» Etats pour l'assister. L'Etat «chef de file» exercerait en toute hypothèse la présidence du Conseil européen et des formations du Conseil ayant trait aux activités de l'Union dans les relations internationales, les «petits» Etats chargés de l'assister pouvant, quant à eux, exercer la présidence de certains Conseils spécialisés. En contrepartie, les «petits» Etats pourraient voir conforté leur rôle dans le fonctionnement de la Commission européenne (voir infra).

- en troisième lieu, remédier au déséquilibre excessif résultant des mécanismes actuels de pondération des votes au sein du Conseil. La solution apparemment la plus simple serait de modifier le nombre de voix affecté à chaque Etat pour mieux prendre en compte les réalités démographiques : cependant, il paraît improbable qu'un accord puisse se dégager en faveur d'un changement important dans ce sens. Un système de double majorité apparaît plus réaliste et a été suggéré par plusieurs des personnes entendues par la Délégation. Il consisterait à ajouter aux règles de majorité prévues par le traité des conditions démographiques. Les décisions prises à la majorité simple ne seraient acquises qu'à la condition d'être approuvées par des Etats représentant ensemble plus de la moitié de la population de la Communauté ; les décisions prises à la majorité qualifiée (c'est-à-dire 71 % des voix compte tenu du nombre de voix affecté à chaque Etat) auraient à être approuvées par des Etats représentant ensemble une majorité qualifiée (par exemple

les trois cinquièmes ou les deux tiers) de la population de la Communauté.

La mise en place d'un tel système de double majorité créerait des conditions favorables à une réduction du nombre des cas où l'unanimité est exigée, en levant l'hypothèque d'un poids disproportionné des «petits» États dans la formation des majorités (Il convient de rappeler à cet égard que, en toute hypothèse, le «compromis de Luxembourg» peut être invoqué, en cas de vote à la majorité, lorsqu'un intérêt très important est en jeu).

III. LA COMMISSION EUROPEENNE

La Commission est l'organe de proposition de la Communauté, la décision incombant au Conseil. Ce sont au demeurant les États membres qui sont responsables de la mise en oeuvre des décisions communautaires, la Commission ayant cependant un rôle important dans la définition des mesures d'exécution et le contrôle de l'application du droit communautaire.

Dans la perspective de l'élargissement de la Communauté, il semble que deux problèmes principaux doivent être soulevés au sujet de la Commission européenne : celui de son fonctionnement, et celui de son rôle.

● S'agissant du fonctionnement de la Commission, certaines des personnalités entendues ont souligné les inconvénients d'un nombre trop élevé de commissaires. La Commission compte aujourd'hui 20 membres : ce nombre est supérieur à celui des directions générales, ce qui conduit à subdiviser les secteurs de compétence afin d'attribuer un «portefeuille» significatif à chaque commissaire. On peut craindre, dans ces conditions, un éparpillement des responsabilités nuisible à la cohérence des activités de la Commission ; de plus, avec l'augmentation du nombre des membres de la Commission, la collégialité de celle-ci devient de plus en plus difficile à mettre en pratique : chaque commissaire a tendance à considérer son secteur de compétence comme relevant de sa seule responsabilité, et non d'une responsabilité collégiale. Or il est clair que le processus d'élargissement aggraverait ces difficultés : la

Commission d'une Communauté de vingt-sept Etats aura, si les règles actuelles sont maintenues, trente-trois membres (1).

Devant ces inconvénients actuels ou potentiels, la proposition est souvent avancée de mettre en place une Commission resserrée, d'une dizaine de membres, et dont le président recevrait des pouvoirs accrus. Ce schéma serait sans doute le plus satisfaisant, mais il semble improbable que les Etats membres, et notamment les «petits» Etats, acceptent de renoncer à leur pouvoir de nommer chacun un commissaire : il paraît donc extrêmement difficile qu'un accord unanime se dégage sur une telle formule. On peut d'ailleurs se demander -comme l'a souligné lors de son audition M. Michel PETITE- si une telle réforme n'aurait pas pour effet d'éloigner la Commission des Etats membres, de la couper des racines nationales de l'Union et, finalement, d'amplifier les accusations de «technocratie» déjà portées contre elle.

Dans ces conditions, le seul moyen envisageable de réduire le nombre des commissaires paraît être que les «grands» Etats acceptent de ne nommer qu'un seul commissaire, s'alignant ainsi sur le régime commun. Cette réforme au détriment des «grands» Etats -qui, naturellement, ne pourrait être acceptable que si elle était la contrepartie d'une réforme du Conseil accroissant le rôle des «grands» Etats dans la présidence de l'Union- aurait par ailleurs l'avantage d'aller dans le sens de l'indépendance des membres de la Commission, par rapport à l'actuelle pratique coutumière des «grands» Etats de nommer un commissaire issu de la majorité et un autre de l'opposition.

● S'agissant du rôle de la Commission, certains dysfonctionnements ont été observés au cours des dernières années, et l'on peut craindre qu'en l'absence d'une clarification ces difficultés ne s'amplifient.

Le penchant de la Commission à empiéter sur les pouvoirs du Conseil a été particulièrement manifeste au cours des dernières années. Elle-même membre de la Commission européenne de 1989 à 1994, Mme Christiane SCRIVENER l'a souligné peu avant de

(1) A l'heure actuelle, les cinq Etats les plus peuplés nomment deux commissaires ; cette règle serait applicable à la Pologne (qui a la même population que l'Espagne) en cas d'élargissement sans réforme sur ce point.

terminer son mandat : *«La Commission a trop recherché le pouvoir (...). Chacun son rôle : le rôle de la Commission est de proposer et non de gérer.»* (voir Les Echos, 25 octobre 1994). Les exemples récents de cette tendance sont nombreux : qu'il se soit agi des négociations du G.A.T.T., de la réforme des fonds structurels, des compétences exécutives du Conseil (comitologie), de l'application des accords de Marrakech, on a vu le Gouvernement français contraint de mener une lutte d'influence presque permanente pour que les prérogatives du Conseil soient respectées ou rétablies.

Un déséquilibre durable des institutions européennes au profit de la Commission aurait des conséquences graves. Porter atteinte au pouvoir de décision du Conseil, c'est-à-dire des Gouvernements responsables, c'est porter atteinte à la légitimité des décisions de la Communauté ; c'est en même temps provoquer une solution de continuité entre l'élaboration de la décision et sa mise en oeuvre, cette dernière incombant aux Etats ; c'est, finalement, favoriser cette «dérive technocratique» de la Communauté qui compromet l'adhésion des opinions publiques. Ce type de dysfonctionnement est à son comble lorsque la Commission - approuvée par la Cour de justice... - s'appuie sur l'article 90-3 du traité pour prendre, seule, des décisions normatives de caractère général.

Or il est clair que les divisions et l'inertie du Conseil, qui rendent possible le transfert rampant du pouvoir de décision vers la Commission européenne, ont tendance à s'aggraver avec chaque augmentation du nombre des Etats membres. Une clarification du rôle de la Commission européenne paraît donc nécessaire.

Cette clarification doit être un retour à la lettre et à l'esprit du traité : il ne s'agit pas de porter atteinte à la fonction de proposition et d'intermédiation de la Commission qui, comme l'a souligné M. Jean FRANÇOIS-PONCET devant la Délégation, est indispensable au bon fonctionnement de la Communauté.

Votre rapporteur souhaite donc que la Conférence de 1996 réaffirme sans ambiguïté, par exemple par un protocole interprétatif annexé au traité :

- que la Commission, en matière de politique commerciale commune, ne peut négocier au nom de la Communauté que sur la base d'un mandat précis du Conseil et en rendant compte de son action à chaque étape de la négociation. Il est d'autant plus

nécessaire de réaffirmer ce principe que la politique commerciale commune doit être compatible avec la politique extérieure et de sécurité commune que conduit le Conseil ;

- que l'article 90-3 du traité ne peut autoriser la Commission à prendre des mesures normatives de caractère général sans l'accord du Conseil ;
- que les décisions dites de «comitologie» doivent continuer à relever du pouvoir d'appréciation du Conseil, conformément au principe posé à l'article 145 du traité, dont les conditions d'application ont été précisées par la décision du Conseil du 13 juillet 1987. Le respect des compétences d'exécution du Conseil est en effet un des éléments de l'équilibre des institutions communautaires.

IV. LE CONTRÔLE DES PARLEMENTS

A - Le Parlement européen

Il ressort des auditions effectuées par la Délégation que la place du Parlement européen dans les institutions européennes ne s'est pas encore stabilisée de manière pleinement satisfaisante.

● En réalité, plusieurs éléments concourent à fragiliser la légitimité du Parlement européen :

- l'éloignement des élus par rapport aux électeurs est naturellement accentué dans le cas du Parlement européen, et l'élection au scrutin proportionnel de la très grande majorité des parlementaires européens accroît ce phénomène ;
- il n'existe pas de «peuple européen» ni «d'opinion publique européenne», mais en réalité une juxtaposition de débats politiques nationaux ; le Parlement européen se trouve donc placé dans une sorte d'apesanteur politique ;
- théoriquement chargé de contrôler la Commission, le Parlement européen apparaît en réalité plutôt comme un soutien structurel de celle-ci, dans le cadre d'une conception commune de la finalité fédérale de la construction européenne ; de ce fait, la possibilité pour le Parlement européen de censurer la Commission (ce qui supposerait au demeurant une majorité des deux tiers) ne peut guère être interprétée comme une réelle «responsabilité» de la Commission devant lui ; cette situation, ainsi que le

fonctionnement traditionnellement consensuel du Parlement européen, empêchent la formation d'une majorité et d'une opposition, ressort normal du parlementarisme ;

- en raison peut-être des caractéristiques qui viennent d'être mentionnées, les élections européennes ne mobilisent guère les citoyens, la participation moyenne ayant d'ailleurs tendance à décroître légèrement à chaque élection.

● Mais l'ambiguïté du rôle du Parlement européen tient également à des lacunes du traité :

- en l'absence d'une hiérarchie des normes communautaires, la plupart des textes soumis au Parlement européen relèvent, si l'on applique la classification française, du domaine réglementaire (et souvent plus de l'arrêté que du décret...);
- en l'absence d'un encadrement juridique suffisant de ses travaux, le Parlement européen consacre une partie de son ordre du jour à des résolutions portant sur des domaines n'entrant pas réellement dans ses compétences ; surtout, ce défaut d'encadrement juridique fait sentir également ses effets dans le domaine financier, où les élus européens - qui décident des dépenses, mais n'ont pas la responsabilité des recettes... - ne sont pas incités à faire preuve de responsabilité ;
- enfin, en l'absence d'une protection suffisante des compétences du Conseil et des Etats membres, le Parlement européen s'est constamment efforcé de se faire reconnaître des pouvoirs non prévus par les textes, obtenant d'ailleurs partiellement satisfaction par le biais d' «accords interinstitutionnels» qui ont modifié parfois de façon sensible (notamment en matière budgétaire) l'équilibre retenu par les traités. Deux controverses actuelles illustrent cette tendance : l'une, qui se déroule autour du classement par le Parlement européen de certaines dépenses agricoles obligatoires en dépenses non obligatoires, a conduit le Conseil à saisir la Cour de Justice afin d'amener le Parlement européen à respecter la procédure budgétaire définie par le traité ; l'autre, qui se déroule autour de la «comitologie», est née de la volonté du Parlement européen d'utiliser le pouvoir de blocage que lui donne, dans certains domaines, la procédure dite de codécision pour tenter d'obtenir - ce qui peut paraître pour le moins paradoxal - d'être mis à égalité avec le Conseil en ce qui concerne les compétences d'exécution dans ces mêmes domaines.

● De ces différents éléments, votre rapporteur tire deux enseignements :

- d'abord, compte tenu des limites de sa légitimité, le Parlement européen ne peut être considéré comme pouvant, à lui seul, assurer la «démocratisation» de l'Union européenne ;
- ensuite, comme l'a suggéré M. Christian de LA MALENE, les travaux du Parlement européen devraient être encadrés par une «loi fondamentale» rationalisant l'exercice des pouvoirs importants qui lui ont été confiés par le traité sur l'Union européenne.

Quelles pourraient être les principales orientations d'une telle «loi fondamentale» ?

Tout d'abord, il conviendrait de fixer une limite définitive à l'augmentation du nombre des parlementaires européens, qui pourrait être le nombre actuel (624). Cette limite étant fixée une fois pour toutes, les élargissements futurs de la Communauté conduiraient à revoir progressivement le nombre de représentants par Etats, de manière à se rapprocher des réalités démographiques ; en effet, une certaine surreprésentation des «petits» Etats est certes acceptable, mais elle ne devra plus être aussi marquée qu'actuellement dès lors que le nombre des «petits» Etats se multipliera.

En second lieu, ne devraient être soumis au Parlement européen que des textes réellement législatifs, c'est-à-dire fixant des règles fondamentales : il est absurde qu'une Assemblée parlementaire ait à se prononcer sur des sujets tels que «*la béquille des véhicules à moteur à deux roues*», «*les sièges de convoyeur des tracteurs agricoles ou forestiers*», ou encore «*les saillies extérieures à l'avant de la cloison postérieure de la cabine des véhicules à moteur de catégorie N*». Les textes n'ayant pas réellement de portée législative devraient être exclusivement de la compétence du Conseil et de la Commission, de même que les mesures d'application ou d'exécution des règles fondamentales. Ainsi recentrée vers les fonctions normales d'un Parlement, l'Assemblée de Strasbourg pourrait d'autant mieux jouer son rôle.

En troisième lieu, les mécanismes du «parlementarisme rationalisé» devraient être appliqués à l'examen par le Parlement européen du budget communautaire, en mettant en place une sorte d'«article 40» européen qui, d'une part, protégerait les dépenses obligatoires et, d'autre part, obligerait à gager l'augmentation d'une

dépense non obligatoire par la réduction d'une autre dépense non obligatoire, de manière à placer, comme il est normal, les parlementaires devant leurs responsabilités.

Enfin, pour éviter que des accords interinstitutionnels ne conduisent à modifier subrepticement l'équilibre des traités tels qu'ils sont ratifiés, il serait nécessaire que tout accord de ce type soit soumis à une procédure simplifiée d'approbation par les Parlements nationaux. Ces accords seraient transmis à ces derniers et l'approbation serait acquise tacitement, à l'expiration d'un délai déterminé, dès lors qu'aucun Parlement national n'aurait exprimé son opposition. Une telle règle devrait être posée par une déclaration du Conseil annexée au traité.

B - Les Parlements nationaux

Tant les travaux de la Délégation (voir le rapport n° 339, 1993-1994, de M. Jacques GOLLIET sur *«Le contrôle des Parlements nationaux sur l'Union européenne»*) que les travaux préparatoires de la XII^e C.O.S.A.C. montrent que le contrôle des Parlements nationaux sur l'élaboration des décisions communautaires tend à se développer, même si en pratique cette tendance s'affirme inégalement selon les Etats membres (le Danemark, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France étant les plus avancés).

Votre rapporteur estime qu'il convient de conforter cette tendance, afin de contribuer à la démocratisation du fonctionnement de la Communauté.

• Pour cela, il conviendrait tout d'abord d'intégrer au traité lui-même la disposition de la déclaration annexée au traité sur l'Union européenne fixant l'objectif que *«les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen»*. En effet, les propositions de la Commission sont souvent précédées d'une longue phase de maturation sans texte officiel, mais sont parfois adoptées très rapidement après leur présentation officielle. Une intégration au traité de la disposition précitée donnerait une valeur plus contraignante à l'impératif de transmission «en temps utile» aux Parlements nationaux.

Aujourd'hui, la déclaration n'a pas de valeur réellement contraignante et il revient à chaque Parlement national de la faire valoir auprès de son Gouvernement afin qu'elle soit effectivement respectée. Le Parlement français s'y est employé avec succès, mais on a pu constater l'étonnement, à Bruxelles, de certains membres du Conseil et de la Commission lorsque le Gouvernement français a demandé le report de l'adoption d'une proposition législative de la Commission afin que l'Assemblée nationale ou le Sénat aient le temps d'exprimer leur position par le vote d'une résolution. On en déduira aisément que le respect de ce «*temps utile*» ne doit pas être la règle dans tous les Etats membres.

Mais surtout, l'actuelle déclaration ne s'adresse qu'aux Gouvernements des Etats membres et non à la Commission. Or, à plusieurs reprises, le Gouvernement français a eu de grandes difficultés à dégager ce «*temps utile*» pour un examen parlementaire du fait de l'attitude de la Commission qui saisissait le Conseil très tardivement d'une proposition législative et appelait à son adoption très rapide (parfois même par procédure écrite afin de ne pas attendre une prochaine réunion du Conseil).

C'est pourquoi le respect de cette exigence démocratique minimale d'un «*temps utile*» pour que chaque Parlement national puisse prendre position doit s'imposer non seulement aux Gouvernements des Etats membres, mais aussi à la Commission. Et pour s'imposer à la Commission, elle doit être incluse dans le dispositif même du traité.

• Cette démarche pourrait être complétée, comme l'ont suggéré M. Alain LAMASSOURE et M. Jean FRANÇOIS-PONCET, par l'introduction de la possibilité que le Conseil, lorsqu'il examine des propositions de nature législative, puisse être dans certains cas précis composé de manière à permettre une association des Parlements nationaux : cette formule pourrait être utilisée notamment dans les domaines soumis à ratification finale par les Parlements nationaux (ressources du budget communautaire, élargissements, accords d'association...). Il va de soi qu'il ne s'agit pas là de proposer une substitution des Parlements aux Gouvernements, mais seulement d'ouvrir une possibilité, réservée encore une fois à certains cas précis, de participation plus active, d'association plus étroite des Parlements nationaux à la vie du pilier communautaire.

CHÂPITRE II :

LES DEUX PILIERS INTERGOUVERNEMENTAUX

I. MAINTENIR LE CARACTÈRE INTERGOUVERNEMENTAL.

Les deux piliers intergouvernementaux de l'Union européenne sont :

- la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), qui constitue le deuxième pilier et est régie par les articles J à J 11 du traité de Maastricht ;

- la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui forme le troisième pilier et est organisée par les articles K à K9 du traité.

C'est à l'issue d'un débat que les négociateurs du traité de Maastricht ont choisi de donner un caractère essentiellement intergouvernemental à ces deux piliers. Certains Etats membres, notamment les Etats du Benelux, militaient pour que la procédure communautaire «classique», moyennant certaines adaptations, s'appliquât également à ces nouveaux secteurs de compétence, quitte à restreindre les ambitions que les Etats membres pourraient se fixer dans ces domaines. Des traces de ce débat subsistent dans la rédaction des articles du traité ; par ailleurs, il a été admis que la question d'une «communautarisation» au moins partielle serait à nouveau examinée par la conférence de 1996.

En pratique, la controverse sur la «communautarisation» n'a pas cessé malgré la décision finale en faveur du caractère intergouvernemental :

- la Commission européenne s'est efforcée, dès l'entrée en vigueur du traité, d'entamer la "communautarisation" de fait du troisième pilier, notamment en déposant des propositions mêlant des aspects relevant du troisième pilier et des aspects relevant du pilier communautaire, de manière à se faire reconnaître indirectement à l'égard du troisième pilier les pouvoirs dont elle dispose à l'égard du pilier communautaire ;

- la question du financement de la PESC, non résolue définitivement par le traité (qui laisse ouvertes plusieurs options) a donné lieu à une longue controverse entre les Etats qui souhaitaient que les dépenses figurassent au budget communautaire, dans la section «Commission», et ceux qui, comme la Grande-Bretagne et la France, s'opposaient à cette solution qui avait pour effet de placer la PESC sous le contrôle du Parlement européen en raison des pouvoirs budgétaires dont celui-ci dispose. Cette controverse s'est terminée par un compromis provisoire, prévoyant que le mode de financement serait choisi au cas par cas à l'unanimité entre plusieurs schémas préétablis.

De telles difficultés montrent la nécessité d'une clarification : si la conférence de 1996 n'élimine pas les ambiguïtés qu'a laissées subsister le traité de Maastricht, on peut craindre que le développement des deuxième et troisième piliers ne soit en permanence entravé par des querelles de procédure.

Votre rapporteur estime donc :

- que la conférence de 1996 doit confirmer le choix effectué par le traité de Maastricht en faveur du caractère intergouvernemental des deuxième et troisième piliers ;

- que cette confirmation doit conduire à une claire définition des rôles de chacun, afin d'éviter la persistance de tensions interinstitutionnelles stériles.

Deux raisons fondamentales militent en faveur du caractère intergouvernemental des deuxième et troisième piliers. En premier lieu, la Commission européenne et le Parlement européen ne

disposent pas de la légitimité requise pour disposer d'un pouvoir de codécision dans des matières qui sont au coeur des souverainetés nationales. En second lieu, la méthode communautaire ne peut être appliquée que pour mettre au point des solutions uniformes, valables pour tous les États membres : or les matières relevant des deuxième et troisième piliers appellent, dans bien des cas, des solutions souples et différenciées. On ne peut guère concevoir, dans de telles matières, qu'un État membre soit contraint par un vote majoritaire à participer à une action qu'il condamnerait. Le but doit être plutôt de favoriser des actions communes, pour des objectifs précis, entre les États membres partageant une même analyse, les autres États membres s'abstenant d'empêcher cette action commune mais ayant la faculté de ne pas s'y associer. Un tel schéma, essentiellement fondé sur l'accord des gouvernements, suppose une souplesse et une variété de formules que seuls des piliers organisés de manière spécifique peuvent offrir.

Mais si l'on admet que le caractère intergouvernemental des deuxième et troisième piliers doit être maintenu, il convient d'en tirer les conséquences pour éviter que subsiste un conflit institutionnel larvé dans ces domaines.

Il n'y a pas, certes, de barrière étanche entre les matières relevant du pilier communautaire et celles relevant des deuxième et troisième piliers de l'Union : par exemple, la politique commerciale commune n'est manifestement pas sans lien avec la politique extérieure et de sécurité commune ; mais c'est au Conseil, qui dispose dans tous les cas du pouvoir de décision, qu'il appartient d'assurer la cohérence des actions de l'Union européenne dans les différents domaines que celle-ci peut aborder. Lorsque le Conseil aborde les matières relevant des deuxième et troisième piliers, la Commission européenne et le Parlement européen doivent donc être informés et, en tant que de besoin, consultés pour favoriser cette cohérence, mais aller au-delà conduirait à maintenir les incertitudes institutionnelles que l'on observe aujourd'hui et qui font obstacle au développement des deux piliers intergouvernementaux de l'Union.

Si cette conséquence est admise, la question devient celle de définir des formules spécifiques pour le fonctionnement de ces deux piliers, afin de leur assurer une plus grande efficacité et, parallèlement, de créer les conditions d'un contrôle démocratique suffisamment approfondi, compte tenu du fait que ce sont des aspects essentiels des souverainetés nationales qui sont ici en jeu.

II. CREER LES CONDITIONS DE L'EFFICACITE

Le premier bilan des deux nouveaux piliers de l'Union européenne est décevant. Certes, le nouveau traité est en vigueur depuis moins d'un an et demi, délai bien court pour prononcer des jugements définitifs dans de tels domaines, d'autant que durant cette période de mise en place, le fonctionnement des nouveaux piliers a été, comme on l'a souligné plus haut, perturbé par des controverses interinstitutionnelles. Il est vrai également que l'action du Conseil n'a pas été, durant ce laps de temps, dépourvue de toute portée : le Conseil européen et le Conseil des ministres ont identifié les problèmes à traiter en commun, défini des priorités, adopté des actions communes ; mais les avancées concrètes sont restées très limitées. D'où la déconvenue des opinions publiques, en particulier devant le sentiment d'impuissance et de flottement donné par l'action de l'Union vis-à-vis du conflit dans l'ex-Yougoslavie.

Pourquoi ce bilan décevant ? On peut, à juste titre, souligner la difficulté de l'exercice. Les deuxième et troisième piliers abordent des problèmes souvent complexes et dont les enjeux sont essentiels : sécurité extérieure, rôle de l'Europe dans le monde, lutte contre de nouvelles formes de criminalité ... Dans de telles matières, le poids des différences d'approches et d'intérêts entre les Etats se fait particulièrement sentir. De plus, comme l'a souligné notre collègue Maurice BLIN, alors que la réalisation du marché unique supposait principalement la suppression d'obstacles et s'appuyait sur un courant d'échanges spontané, la réalisation de l'union politique (comme celle de l'union monétaire) est essentiellement un acte de construction volontaire et appelle la mise au point de formules spécifiques en l'absence d'un « modèle » imitable.

Ces obstacles au développement des deuxième et troisième piliers sont assurément considérables. Ils ne doivent cependant pas faire passer au second plan les facteurs de blocage résidant dans les insuffisances du traité lui-même. Celui-ci, en effet, tout en confiant à juste titre au Conseil la responsabilité des deuxième et troisième piliers, ne lui a pas accordé les moyens d'exercer cette responsabilité. La mise en place de ces moyens sera certes, surtout en ce qui concerne le deuxième pilier, une oeuvre de longue haleine : mais il est nécessaire que la Conférence de 1996 constitue une étape dans ce sens.

A - Le deuxième pilier

1. La procédure

● La procédure mise en place par les articles J à J 11 du traité sur l'Union européenne distingue les actions communes et les positions communes.

Les actions communes sont décidées par le Conseil sur la base des orientations générales arrêtées par le Conseil européen lors de l'adoption de l'action commune et à tout stade de son déroulement, le Conseil définit à l'unanimité les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée.

Les positions communes, quant à elles, sont définies par le Conseil *«chaque fois qu'il l'estime nécessaire»*.

Le Conseil a jusqu'à présent adopté six actions communes concernant respectivement :

- l'ex-Yougoslavie (action humanitaire et plan de paix),
- le processus démocratique en Russie,
- le processus démocratique en Afrique du Sud,
- la conférence sur la stabilité en Europe,
- le processus de paix au Proche-Orient,
- la conférence sur la prorogation du traité de non-prolifération.

L'Etat membre assurant la présidence semestrielle du Conseil, assisté par les deux autres membres de la «troïka», est

chargé de représenter l'Union et a la responsabilité de la mise en oeuvre des actions communes.

La préparation des travaux est assurée par le secrétariat général du Conseil, désormais doté d'une «unité PESC» ; en outre, le comité politique institué par l'Acte unique est chargé «d'émettre des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative» et de «surveiller la mise en oeuvre des politiques convenues».

Par ailleurs, la Commission européenne, au même titre que tout Etat membre, peut «saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre des propositions au Conseil». D'une manière générale, «la Commission est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune».

Enfin, la présidence du Conseil doit «consulter le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune» et «veiller à ce que les vues du Parlement soient dûment prises en considération» ; dans le même sens, le Parlement européen peut «adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil».

● Ce dispositif comporte, à l'évidence, de nombreuses faiblesses :

- l'exigence en réalité générale d'unanimité, telle qu'elle est formulée, ne laisse presque aucune souplesse au dispositif ;

- la présidence du Conseil, tant en raison de sa durée que des modalités de sa rotation, ne peut représenter l'Union avec le poids nécessaire ;

- les moyens à la disposition du Conseil pour préparer ses décisions et veiller à leur mise en oeuvre sont insuffisants et inadaptés ;

- l'introduction de la Commission européenne et du Parlement européen dans un schéma fondamentalement intergouvernemental conduit à un brouillage des responsabilités et à une confusion institutionnelle, source permanente de difficultés de procédure.

● **Votre rapporteur, qui considère l'affirmation de l'Europe sur la scène internationale comme une dimension essentielle de la construction européenne, estime nécessaire que la conférence de 1996 s'attache à remédier à ces faiblesses.**

Plusieurs évolutions peuvent être proposées dans ce sens :

- **tout d'abord, un assouplissement de la règle de l'unanimité. On ne peut certes concevoir pour la PESC un système de décision majoritaire où un Etat pourrait être contraint de participer à une action à laquelle il serait fondamentalement opposé. Mais on peut en revanche concevoir que les Etats ne souhaitant pas participer à une action commune envisagée par de nombreux Etats membres bénéficient d'une « clause de sortie », leur permettant de se dissocier de l'action envisagée sans que celle-ci se trouve pour autant paralysée.**

- **Par ailleurs, il paraît exagérément contraignant que, lorsqu'une action commune a été décidée à l'unanimité, l'unanimité soit également nécessaire pour décider quelles mesures de mise en oeuvre seront prises à la majorité qualifiée. Cette règle devrait être inversée : une action commune ayant été décidée à l'unanimité (compte tenu le cas échéant de l'usage de la « clause de sortie » par un ou plusieurs Etats membres), les modalités de mise en oeuvre devraient normalement être arrêtées à la majorité qualifiée, le Conseil pouvant toutefois décider à l'unanimité que certaines modalités de mise en oeuvre seront établies à l'unanimité. Il est clair cependant qu'un éventuel recours accru à des décisions à la majorité qualifiée (exclusivement, encore une fois, pour les modalités de mise en oeuvre) devrait nécessairement s'accompagner de l'introduction d'un double critère de la majorité qualifiée (pourcentage de voix et seuil démographique), formule déjà suggérée au chapitre premier du présent rapport. Il convient par ailleurs de rappeler que l'article J 4, paragraphe 3, du traité exclut en toute hypothèse les « questions qui ont des implications dans le domaine de la défense » du domaine où peuvent intervenir des décisions à la majorité qualifiée.**

- **ensuite, un renforcement de la présidence. Votre rapporteur a déjà proposé plus haut que la durée de la présidence du Conseil soit allongée et que la présidence soit exercée, non plus tour à tour par chaque Etat, mais successivement par des groupes d'Etats avec un « grand » Etat comme « chef de file », l'Etat « chef de file » exerçant en toute hypothèse la présidence du Conseil européen et celle des formations du Conseil ayant trait aux activités de l'Union**

dans les relations internationales. Une telle réforme doterait l'Union d'une présidence disposant d'une meilleure capacité d'action et d'une plus grande représentativité.

- par ailleurs, la création d'un Secrétariat général de la PESC. Cet organe placé sous l'autorité directe du Conseil et doté des moyens nécessaires à une action efficace coifferait l'ensemble des instances contribuant aux travaux du Conseil ; il serait chargé de favoriser des analyses communes, de préparer par ses propositions les décisions du Conseil et de veiller à leur mise en oeuvre ; enfin, il contribuerait à la cohérence et à la continuité de l'action extérieure de l'Union.

- enfin, une clarification institutionnelle. En voulant associer, sous une forme d'ailleurs obscure et mal définie, la Commission européenne et le Parlement européen à une politique fondamentalement intergouvernementale, relevant de la seule responsabilité des Etats membres, le traité de Maastricht a pratiqué un début de mélange des genres qui s'est avéré une source de confusion et a suscité des controverses de procédure paralysantes. La Commission européenne et le Parlement européen doivent certes être informés des développements de la PESC, et, chaque fois que nécessaire, consultés pour favoriser la cohérence d'ensemble de l'action extérieure de l'Union ; mais leur rôle doit être limité à cela si l'on veut parvenir à un système de décision intergouvernemental efficace.

Au demeurant, la création d'un Secrétariat général de la PESC, organe d'analyse, de proposition et de suivi, ne pourrait s'accomoder, pour des raisons de cohérence, de la possibilité d'interventions concurrentes de la part de la Commission européenne. Quant au contrôle parlementaire dans un système intergouvernemental, il doit, comme votre rapporteur le soulignera plus loin, relever avant tout des Parlements nationaux ou d'une instance chargée de les représenter.

Dans la même logique, votre rapporteur est amené à souhaiter que le financement de la PESC s'effectue dans le cadre d'un budget spécifique, alimenté par les Etats en fonction de leur participation aux actions communes, sur la base de clefs de répartition préétablies.

2. Le rôle de l'UEO

Une affirmation de l'Union sur la scène internationale suppose également le développement d'une composante propre de défense. Le traité sur l'Union européenne (article J4, paragraphe 2) a dévolu ce rôle à l'Union : *«L'Union demande à l'UEO, qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en oeuvre 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'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires.»* On peut constater que ce texte est relativement peu explicite sur la nature des relations entre l'Union et l'UEO : la cause en est qu'il a été adopté à la suite d'un débat sur une éventuelle absorption de l'UEO par l'Union européenne. Ce débat n'a pas été complètement tranché, puisque le dernier paragraphe de l'article J4 prévoit que la question sera réexaminée par la conférence de 1996.

Cette idée d'une absorption de l'UEO par l'Union européenne a été critiquée par M. Claude CHEYSSON, lors de son audition par la Délégation, en des termes sévères. Votre rapporteur partage ce point de vue : en effet, un tiers des membres de l'Union européenne ne sont pas membres de l'UEO (l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède) ; quatre de ces cinq Etats sont d'ailleurs neutres. Or, en cas d'absorption de l'UEO par l'Union, toute initiative de l'UEO nécessiterait leur accord puisque l'article J 4, paragraphe 3, précise que les *«questions qui ont des implications dans le domaine de la défense»* relèvent exclusivement de décision à l'unanimité : un tel schéma aurait donc toutes les chances de paralyser le développement de l'UEO, c'est-à-dire d'empêcher l'émergence d'une identité européenne de défense. Votre rapporteur estime donc nécessaire que l'UEO subsiste en tant qu'organisation certes étroitement liée à l'Union européenne, mais demeurant indépendante de celle-ci.

B - Le troisième pilier

● Beaucoup des constats qui ont été faits à propos du deuxième pilier peuvent l'être au sujet du troisième, les négociateurs du traité ayant très largement calqué ces deux piliers l'un sur l'autre. Les mécanismes de décision sont analogues, les faiblesses du dispositif sont similaires, et le manque d'efficacité encore plus flagrant que dans le cas de la PESC, dans la mesure où les tentatives de la Commission pour «communautariser» le troisième pilier, ainsi que l'extrême pesanteur des mécanismes de décision, ont eu pour effet de concentrer les travaux sur des difficultés de procédure.

La minceur des résultats doit être mise en rapport avec l'imposante pyramide des niveaux de négociation :

- une vingtaine de groupes d'experts mènent les négociations à la base ;
- les résultats sont examinés par quatre «groupes directeurs» ;
- les conclusions des groupes directeurs sont transmises à un comité de hauts fonctionnaires (dit «comité K4») ;
- le comité K4 transmet ses propres conclusions au comité des représentants permanents (COREPER) ;
- Le COREPER renvoie à la décision du Conseil les points principaux faisant problème.

Le Conseil est donc finalement saisi des difficultés qui subsistent à l'issue d'un dialogue entre les administrations à leurs différents niveaux. Il n'est guère en mesure de donner une impulsion politique : son rôle tend plutôt à se ramener à enregistrer des compromis déjà acquis et, sur les autres points, à reproduire -en s'efforçant de les atténuer- les divergences entre administrations.

● Même s'il semble que, sur certains points, les lourdes procédures du troisième pilier soient en voie d'aboutir à des compromis, notamment en ce qui concerne le fonctionnement d'Europol, il est clair que le schéma retenu par le traité de Maastricht ne crée pas les conditions d'un fonctionnement

efficace du troisième pilier, alors que les Etats membres sont confrontés au développement d'une grande criminalité transfrontière.

Votre rapporteur est donc amené à suggérer des solutions pour l'essentiel analogues à celles déjà avancées pour le deuxième pilier :

- en premier lieu, la création d'un Secrétariat général pour le troisième pilier, placé sous l'autorité directe du Conseil et chargé de lui proposer des décisions et de coordonner les applications de celle-ci. Le Secrétariat général aurait à encadrer les négociations menées aux différents niveaux, en fonction des orientations définies par le Conseil : celui-ci pourrait alors être le lieu de la formation et de l'expression d'une volonté politique, au lieu d'être le dernier stade d'un long processus de décantation ;

- en second lieu, une amélioration des procédures de décision du Conseil, notamment par l'assouplissement de la règle de l'unanimité grâce à la mise en place d'une « clause de sortie ». L'exemple des accords de Schengen suggère en effet que certaines réalisations concrètes ne pourront, du moins dans un premier temps, être engagées avec l'ensemble des Etats membres. De même, la décision à la majorité qualifiée pour les mesures d'application des actions communes décidées à l'unanimité devrait devenir la règle générale, le Conseil gardant la faculté de décider que l'unanimité sera requise dans certains cas.

- en troisième lieu, une clarification institutionnelle afin d'éviter la persistance de tensions interinstitutionnelles paralysantes. Si l'on admet que c'est à un Secrétariat général placé sous l'autorité du Conseil que doit incomber la tâche de proposer à celui-ci des décisions et d'en coordonner l'application, et si l'on admet que dans les domaines traditionnels de souveraineté que sont les affaires intérieures et judiciaires, compte tenu en outre du caractère intergouvernemental de la procédure de décision, le contrôle parlementaire doit relever des Parlements nationaux ou d'une instance les représentant, il appert que le rôle de la Commission européenne et du Parlement européen doit être clarifié dans le sens d'une compétence consultative à l'égard du troisième pilier.

III - METTRE EN PLACE UN SENAT EUROPEEN

● Les décisions essentielles prises dans le cadre des deux piliers intergouvernementaux prennent la forme de conventions et de traités qui doivent être approuvés par les Parlements nationaux. Mais ce type de contrôle ne paraît pas suffisant si l'on se place dans la perspective du développement de ces deux piliers. Le pouvoir d'accorder ou de refuser *in fine* l'autorisation de ratifier un texte est certes capital, mais ne permet pas de peser sur l'élaboration des décisions, ni d'assurer un contrôle régulier sur la manière dont l'application de celles-ci est coordonnée à l'échelon intergouvernemental. Enfin et surtout, alors que des décisions intergouvernementales sont par définition le fruit d'un dialogue entre Gouvernements, les Parlements les examinent séparément les uns des autres, sans la phase préalable d'un dialogue interparlementaire (sauf dans le cas précis de l'UEO, où l'Assemblée parlementaire de l'UEO permet un tel dialogue).

Il convient d'ajouter que le contrôle *a priori* des Parlements sur les Gouvernements s'avère plus difficile pour les deuxième et troisième piliers que pour le pilier communautaire. Les Gouvernements hésitent à soumettre à leurs Parlements des propositions émanant d'autres Etats membres, en considérant sans doute que des prises de position parlementaires pourraient les placer dans une situation difficile. Dans le cas de la France, le Gouvernement a ainsi exclu du champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution les projets relevant des deuxième et troisième piliers.

Ainsi, le contrôle des Parlements nationaux sur les deux piliers intergouvernementaux apparaît-il insuffisant, alors même que ces deux piliers traitent de questions qui sont au coeur des souverainetés nationales, et que leur développement est à l'évidence un enjeu essentiel de la construction européenne.

• **Votre rapporteur se prononce donc en faveur de la création d'un Sénat européen représentant les Parlements nationaux et chargé d'exercer un contrôle sur les deuxième et troisième piliers de l'Union, et, plus largement, sur les diverses formes de coopération intergouvernementale entre tout ou partie des Etats membres entre dans ces domaines (1).**

Les membres de cette assemblée siègeraient par délégations nationales, ce qui n'exclut naturellement pas le pluralisme de l'expression et des votes ; de cette manière, sa composition pourrait s'adapter en fonction de la participation des Etats aux différents aspects des deux piliers intergouvernementaux ou aux formes connexes de coopération entre les Etats membres. Ainsi, l'Assemblée de l'UEO pourrait devenir une des formations du Sénat européen, celle constituée des délégués des Parlements des Etats membres de l'UEO ; de même, abordant les accords de Schengen, le Sénat européen serait composé des délégations parlementaires des Etats participant à cet accord.

Le rôle de cette assemblée, limité aux deux piliers intergouvernementaux de l'Union, serait d'exercer un contrôle sur le Conseil, de rendre des avis sur les projets examinés par celui-ci et de lui adresser des recommandations. Il ne paraît ni souhaitable, ni utile d'aller plus loin. Donner un pouvoir propre de décision à cette instance alourdirait le processus de décision, puisque l'approbation finale par les Parlements nationaux resterait en tout état de cause nécessaire ; surtout, il est clair qu'un avis défavorable d'une telle assemblée aurait déjà par lui-même un poids politique important, car il signifierait que la probabilité d'un refus de ratification par certains Parlements nationaux serait forte. Ainsi, un Sénat européen n'aurait pas besoin de disposer d'un pouvoir de blocage pour que le Conseil soit incité à se prêter à un dialogue approfondi.

L'instance parlementaire ainsi proposée pourrait être relativement légère, puisque s'appuyant pour son fonctionnement sur les Parlements nationaux. Son effectif devrait, pour des raisons de cohérence, être déterminé en fonction de la pondération des votes au sein du Conseil : on pourrait concevoir, par exemple, que le nombre des membres de la délégation parlementaire d'un Etat soit égal au

(1) Comme il a été indiqué ci-dessus (p. 14), le contrôle interparlementaire du respect du principe de subsidiarité pourrait également être rattaché aux activités d'un Sénat européen.

double du nombre de voix dont cet Etat dispose au sein du Conseil ; on aboutirait ainsi, dans les conditions actuelles, à une assemblée de 174 membres (dans une Union élargie à vingt-sept Etats, l'effectif passerait à 266 membres, ce qui resterait encore raisonnable).

Il convient de souligner qu'un Sénat européen ainsi conçu ne compliquerait pas le processus de décision de l'Union. Son rôle serait totalement distinct de celui du Parlement européen. En réalité, le Conseil de l'Union européenne aurait pour interlocuteur parlementaire essentiel, dans le cas du pilier communautaire, le Parlement européen, et dans le cas des deux piliers intergouvernementaux, le Sénat européen. Aucune «navette» n'existerait entre ces deux assemblées exerçant des fonctions différentes et complémentaires. On peut même affirmer que le système proposé constituerait une simplification par rapport à la situation actuelle, car il serait fondé sur une claire définition des rôles de chacun, alors que le clair-obscur institutionnel qui caractérise aujourd'hui les deuxième et troisième piliers est une source de confusion des responsabilités et de conflits de procédure.

Enfin, comme l'a souligné lors des auditions le président de la Délégation, la mise en place d'un Sénat européen aurait l'avantage de permettre un contrôle parlementaire enraciné dans les vies politiques nationales sur les activités de l'Union dans les matières de souveraineté ; dans de telles matières, il est en effet essentiel de prévenir (ou du moins de limiter autant que possible) le risque d'une coupure entre les activités de l'Union et les attentes ou les inquiétudes des opinions publiques.

RESUME DES PROPOSITIONS

La Conférence de 1996 devra se fixer les objectifs suivants :

- préserver la capacité de décision de la Communauté malgré le processus d'élargissement,
- conserver l'acquis communautaire,
- améliorer l'efficacité des deuxième et troisième piliers de l'Union,
- ne pas empêcher certains Etats membres de développer entre eux une coopération plus approfondie dans tel ou tel domaine.

Les problèmes doivent être abordés en distinguant nettement :

- *le pilier communautaire*, construit autour du marché unique, et qui a pour vocation de placer tous les Etats membres sous un même régime (même si des transitions et certaines dérogations sont possibles) ;

- *les deuxième et troisième piliers*, qui sont dotés d'un système de décision intergouvernemental et dont le fonctionnement n'est pas remis en cause si tous les Etats membres ne participent pas de la même façon.

I - LE PILIER COMMUNAUTAIRE

Comment maintenir l'efficacité de ce pilier malgré l'augmentation du nombre des Etats membres ? Comment lui donner un fonctionnement plus clair et mieux contrôlé ?

1) Première orientation : mieux respecter le principe de subsidiarité

La Communauté doit se concentrer sur ses compétences essentielles. Pour cela, elle doit y être incitée par la mise en place d'un contre-pouvoir. Il est donc proposé de confier à une instance représentative des Parlements nationaux le soin de faire respecter le principe de subsidiarité. En cas de conflit, la Commission européenne pourrait demander un arbitrage à la Cour de Justice.

2) Deuxième orientation : rendre le Conseil plus efficace.

Quatre propositions sont avancées pour cela :

- *réformer la présidence du Conseil.* Au lieu d'être exercée tour à tour par chaque Etat, elle serait attribuée tour à tour à des *groupes d'Etats*, avec un «grand» Etat comme « chef de file ». L'Etat « chef de file » exercerait en toute hypothèse la présidence du Conseil européen et des formations du Conseil ayant trait aux activités de l'Union dans les relations internationales. En contrepartie, le rôle des « petits » Etats dans la Commission européenne serait conforté.

- mettre en place un système de *double majorité* (nombre de voix et critère démographique) ;

- *réduire le nombre de cas où l'unanimité est exigée*, le « compromis de Luxembourg » étant là pour protéger les intérêts essentiels.

- *donner plus de continuité à l'action du Conseil.* Il est proposé que chaque Etat membre désigne un ministre exerçant ses fonctions à Bruxelles (ces ministres seraient chargés collectivement de veiller à la cohérence d'ensemble et au suivi des décisions du Conseil) et que le Conseil « Eco-Fin » soit chargé d'assurer une supervision financière plus étroite des travaux des autres formations du Conseil.

3) Troisième orientation : clarifier le rôle de la Commission et limiter le nombre de ses membres

Pour la *clarification* (qui ne doit pas porter atteinte au rôle traditionnel de la Commission), il est proposé que la Conférence de 1996 réaffirme :

- que la Commission, en matière de politique commerciale commune, ne peut négocier au nom de la Communauté que sur la base d'un mandat précis du Conseil et en rendant compte de son action ;

- que les décisions dites de « comitologie » doivent continuer à relever du pouvoir d'appréciation du Conseil, conformément au principe posé à l'article 145 du traité ;

- que l'article 90-3 du traité ne peut être interprété comme autorisant la Commission à prendre des mesures normatives de caractère général sans l'accord du Conseil.

Pour la *limitation du nombre des membres*, il est proposé que le nombre des commissaires soit ramené à un par Etat membre (alors qu'actuellement les cinq « grands » Etats en désignent deux). La diminution du nombre des commissaires émanant des « grands » Etats serait la contrepartie de la réforme de la présidence du Conseil proposée ci-dessus.

4) Quatrième orientation: mieux encadrer les activités du Parlement européen

Il est proposé à cet égard :

- de limiter le nombre des parlementaires européens au nombre actuel, quel que soit le nombre futur des Etats membres ;

- de ne soumettre désormais au Parlement européen que les textes communautaires réellement législatifs, c'est-à-dire fixant des règles fondamentales ;

- de mettre en place une sorte « d'article 40 » européen permettant de protéger les dépenses obligatoires et de maîtriser l'accroissement des dépenses non obligatoires ;

- de soumettre les « accords interinstitutionnels » à une procédure simplifiée d'approbation par les Parlements nationaux, afin d'éviter que ces accords ne remettent en cause indirectement les traités.

5) Cinquième orientation : mieux associer les Parlements nationaux

Il est proposé pour cela :

- d'intégrer au traité lui-même la déclaration du Conseil européen souhaitant que « *les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen* », afin de lui conférer une valeur contraignante ;

- de permettre que, *dans certains domaines précis et limités* abordés dans le cadre du pilier communautaire (ressources du budget communautaire, élargissements, accords d'association...), le Conseil *puisse*, le cas échéant, être composé de manière à permettre une association des Parlements nationaux.

II - LES DEUXIÈME ET TROISIÈME PILIERS

Les deux piliers intergouvernementaux de l'Union sont :

- la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), qui forme le deuxième pilier,

- la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (troisième pilier).

Le bilan de ces deux piliers apparaît décevant, alors que leur développement est un enjeu essentiel pour les progrès de la construction européenne. Il est donc nécessaire de renforcer leur efficacité et de mettre en place les conditions d'un contrôle plus étroit.

1) Première orientation : réaffirmer le caractère intergouvernemental

Celui-ci est le mieux adapté aux sujets traités, qui sont au coeur des souverainetés nationales ; de plus, il est seul à permettre, par sa souplesse, une participation différenciée des Etats membres. Mais si l'on admet que le caractère intergouvernemental doit être préservé, il faut en tirer les conséquences, en donnant au Conseil les moyens de

l'efficacité, et en maintenant la Commission européenne et le Parlement européen dans un rôle consultatif (afin d'éviter la persistance de controverses de procédure paralysantes).

2) Deuxième orientation : créer les conditions de l'efficacité

Les propositions avancées à cet égard sont les suivantes :

- *assouplir la règle de l'unanimité*. Il est proposé de définir une « *clause de sortie* » permettant aux Etats qui ne souhaiteraient pas participer à une action commune de se dissocier de l'action envisagée sans que celle-ci se trouve pour autant empêchée. Par ailleurs, il est proposé que lorsqu'une action commune a été décidée, ses *modalités d'application* soient normalement arrêtées à la *majorité qualifiée*, le Conseil gardant la faculté de décider que certaines modalités d'application précises seront arrêtées à l'unanimité ;

- *renforcer la présidence du Conseil*, selon les modalités déjà suggérées à propos du pilier communautaire ;

- créer un *Secrétariat général de la PESC*. Cet organe placé sous l'autorité directe du Conseil et doté des moyens nécessaires à une action efficace coifferait l'ensemble des instances contribuant aux travaux du Conseil dans le domaine de la PESC. Il serait chargé de favoriser des analyses communes, de préparer par ses propositions les décisions du Conseil et de veiller à leur mise en oeuvre ; enfin, il contribuerait à la cohérence et à la continuité de l'action extérieure de l'Union ;

- créer un *Secrétariat général pour le troisième pilier*, placé sous l'autorité directe du Conseil et chargé de lui proposer des décisions et d'en coordonner l'application ;

- assurer le *financement de la PESC par un budget spécifique*, alimenté par les Etats en fonction de leur participation aux actions communes, sur la base de clefs de répartition préétablies ;

- *garantir l'autonomie de décision de l'UEO* : actuellement, un tiers des membres de l'Union européenne ne sont pas membres de l'UEO, quatre d'entre eux étant neutres ; afin de permettre l'émergence d'une identité européenne de défense, l'UEO doit donc subsister en tant qu'organisation, certes étroitement liée à l'Union européenne, mais demeurant indépendante de celle-ci.

3) Troisième orientation : mettre en place un Sénat européen

Les deuxième et troisième piliers ayant un caractère intergouvernemental, et traitant de sujets qui sont au coeur des souverainetés nationales, le contrôle parlementaire en ce domaine doit incomber essentiellement aux Parlements nationaux, au demeurant seuls compétents pour ratifier les actes juridiques mis au point dans le cadre de ces deux piliers.

Or, le contrôle des Parlements nationaux est actuellement insuffisant. Ils ne peuvent ni se prononcer sur les actions communes décidées par le Conseil, ni délibérer ensemble sur les questions abordées en commun par les Gouvernements dans le cadre des deuxième et troisième piliers.

Il est donc proposé de créer *un Sénat européen représentant les Parlements nationaux et chargé d'exercer un contrôle sur ces deux piliers intergouvernementaux*. Cette seconde Chambre débattrait également des diverses formes de coopération intergouvernementale entre tout ou partie des Etats membres dans les domaines relevant de ces deux piliers.

Les membres du Sénat européen siègeraient par délégations nationales, ce qui n'exclut naturellement pas le pluralisme de l'expression et des votes ; de cette manière, sa composition pourrait s'adapter en fonction de la participation des Etats aux différents aspects des deux piliers intergouvernementaux ou aux formes connexes de coopération entre les Etats membres.

Le rôle du Sénat européen, limité aux deux piliers intergouvernementaux de l'Union, serait d'exercer un contrôle sur le Conseil, de rendre des avis sur les projets examinés par celui-ci et de lui adresser des recommandations. *La ratification des actes juridiques adoptés par le Conseil resterait de la compétence des Parlements nationaux*.

Il convient de souligner qu'un Sénat européen ainsi conçu ne compliquerait pas le processus de décision de l'Union. *Son rôle serait totalement distinct de celui du Parlement européen*. En réalité, le Conseil de l'Union européenne aurait pour interlocuteur parlementaire essentiel, dans le cas du pilier communautaire, le Parlement européen, et dans le cas des deux piliers intergouvernementaux, le Sénat européen. Aucune « navette » n'existerait entre ces deux assemblées exerçant des fonctions différentes et complémentaires.

Par ailleurs, le contrôle interparlementaire du respect du principe de subsidiarité pourrait également être rattaché aux activités de ce Sénat européen.

EXAMEN PAR LA DELEGATION

La délégation s'est réunie le 15 février 1995 pour l'examen du présent rapport.

Un débat a suivi la présentation du rapport.

M. Maurice Blin a souhaité que le rôle du Conseil soit conforté. La Commission européenne ne doit pas devenir un organe de décision ; la présidence du Conseil doit être renforcée, et la pondération des votes doit être revue. S'agissant du rôle du Parlement européen, l'idée de codécision appelle des réserves : il n'est pas souhaitable que les institutions européennes s'orientent vers un régime d'assemblée. Le mode de scrutin des élections européennes devrait être revu ; par ailleurs, l'introduction d'une hiérarchie des normes permettrait de clarifier le rôle du Parlement européen. Celui-ci devrait être placé devant ses responsabilités financières : il n'est pas sain qu'il vote les dépenses sans avoir la responsabilité des recettes. La création d'un impôt européen, accompagnée de l'introduction d'un équivalent de l'article 40 de la Constitution française, serait ainsi un progrès.

Puis M. Maurice Blin a estimé que le rapport distinguait de manière trop cartésienne le pilier communautaire et les deux piliers intergouvernementaux. Certes, ces derniers ne peuvent se voir appliquer directement le système de décision communautaire, et la proposition de créer un secrétariat général de la PESC paraît à cet égard judicieuse ; néanmoins un rapprochement prudent et progressif des méthodes des différents piliers paraît souhaitable.

Enfin, M. Maurice Blin s'est prononcé contre la création d'un « Sénat des nations ». Un tel organisme, même conçu comme consultatif et non-concurrent du Parlement européen, aurait un poids politique important et pourrait faire dévier la construction européenne vers l'intergouvernemental et le national. En outre, plusieurs

arguments s'opposent à une telle création : tout d'abord, le Parlement français peut déjà s'exprimer dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution ; ensuite, il est nécessaire de clarifier les responsabilités du Parlement européen avant tout débat sur l'opportunité d'une seconde Chambre ; par ailleurs, un Sénat des nations pourrait encourager une interprétation trop forte du principe de subsidiarité, et par là empêcher le développement d'une administration européenne de contrôle, nécessaire pour lutter contre les gaspillages et les fraudes, généralement imputables aux Etats ; enfin, les Etats qui se sont dotés d'un Sénat fort sont ceux qui disposent d'un exécutif fort : or l'exécutif européen est faible.

En réponse, M. Yves Guéna a souligné que l'article 88-4 ne s'appliquait pas aux deuxième et troisième piliers, dont le contrôle serait la tâche essentielle d'un Sénat européen. Celui-ci, qui serait à certains égards une Conférence spécialisée dans les affaires communautaires (COSAC) institutionnalisée et renforcée, n'aurait pas un rôle tel que l'équilibre des institutions européennes puisse s'en trouver transformé. Par ailleurs, le principe de subsidiarité n'a guère de chance d'être appliqué s'il n'existe pas un contre-poids institutionnalisé pour en favoriser le respect. Enfin, la création d'un impôt européen transformerait en réalité la nature de l'Union européenne.

M. Paul Masson a souligné que la Commission, soutenue à cet égard par le Parlement européen, aspirait à devenir l'Exécutif européen et donc à être dotée d'un large pouvoir de décision. Il a estimé qu'une meilleure garantie de respect du principe de subsidiarité devrait être une des priorités de la conférence de 1996 et a souhaité qu'une proposition de repli soit avancée si la proposition de création d'un Sénat européen n'était pas retenue : en effet, en l'absence d'un réel système de garantie, la pesanteur sociologique des institutions européennes empêchera toujours le principe de subsidiarité de jouer.

Puis M. Paul Masson a regretté que l'article 88-4 de la Constitution ne puisse s'appliquer aux deuxième et troisième piliers de l'Union. Le Parlement français a

désormais son mot à dire sur l'élaboration des décisions communautaires, mais non sur les procédures intergouvernementales : il est nécessaire de combler ce vide paradoxal.

S'agissant d'Europol, il a souligné que la création d'une police fédérale serait contraire à la Constitution, celle-ci n'autorisant que les délégations de souveraineté qu'elle énumère elle-même limitativement. Si la vision française d'Europol comme organe de coopération et de mise en commun prévaut, il n'existera pas de difficulté constitutionnelle ; mais si la vision allemande d'une police fédérale l'emportait, la Constitution ne serait pas respectée.

M. Jacques Genton, évoquant le contrôle sur l'action du Gouvernement à l'égard des deuxième et troisième piliers de l'Union, a regretté que la V^{ème} République, dans un excès de rationalisation, ait supprimé le droit d'interpellation.

M. Yves Guéna a souhaité que la Commission européenne garde son rôle et son statut actuel, tout en soulignant que certains Etats membres étaient partisans d'en faire l'Exécutif européen, le Conseil devenant un équivalent européen du Bundesrat allemand. Il a indiqué que le refus du Gouvernement français d'inscrire les deuxième et troisième piliers dans le champ d'application de l'article 88-4 découlait de la volonté de maintenir le caractère intergouvernemental de ces deux piliers et que la proposition de créer un Sénat européen s'inscrivait dans cette logique. Enfin, il a déclaré partager l'analyse de M. Paul Masson sur l'inconstitutionnalité de la mise en place d'une police fédérale européenne.

M. Michel Caldaguès a estimé qu'en l'absence d'un Sénat européen, l'hémorragie des pouvoirs des Parlements nationaux se poursuivrait et s'aggraverait inéluctablement. En outre, une telle institution contribuerait à combler le déficit de contrôle sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il existe dans plusieurs pays membres des courants favorables à une telle formule : c'est parfois le terme de « Sénat » qui alimente les réticences, car il suggère un bicamérisme avec navette et conciliation entre deux Chambres, alors qu'il s'agit en fait de créer une institution totalement

distincte et complémentaire du Parlement européen, sans processus de navette. Il serait peut être souhaitable de choisir une appellation différente, sans modifier le principe.

Puis, M. Michel Caldaguès s'est prononcé contre la réduction du nombre des commissaires nommés par les « grands » Etats, estimant que cela affaiblirait la représentativité de la Commission et soulignant qu'une Commission de plus de trente membres pourrait valablement fonctionner, nombre de gouvernements ayant plus de trente membres.

Enfin, abordant le développement de la PESC, il a souhaité que la conférence de 1996 s'attache à lever le blocage résultant du droit de veto. Certes, on ne peut imposer aux Etats membres des solutions qu'ils jugeraient clairement contraires à leurs intérêts, mais un fonctionnement fondé sur le volontariat permettrait de surmonter cette difficulté. A la différence de l'OTAN, où l'action se situe dans le cadre d'objectifs et de schémas prédéterminés, la participation à l'Union européenne n'emporte pas d'engagement précis. Nul ne peut dire à quoi servira le Corps européen, et la nécessité d'accorder tous les participants risque en réalité de rendre celui-ci inutile. Un fonctionnement par association d'Etats volontaires autour d'objectifs précis serait bien plus efficace.

M. Yves Guéna a estimé que le développement de la PESC supposait qu'une « clause de sortie » permette à un ou plusieurs Etats membres de se dissocier d'une action commune sans l'empêcher. Il a précisé que l'usage du droit de veto ou le recours au compromis de Luxembourg n'étaient concevables que pour protéger des intérêts très importants et devaient donc constituer l'exception et non la règle.

M. Xavier de Villepin s'est inquiété des risques d'interférences entre le processus d'Union économique et monétaire, qui suppose des décisions importantes du Conseil en 1996, et le déroulement de la conférence intergouvernementale de 1996. Il a souhaité qu'en cas de désignation d'un ministre résidant à Bruxelles, celui-ci reste clairement placé sous l'autorité du ministre des affaires étrangères. Enfin, il s'est

prononcé en faveur de la création d'un Sénat européen, chargé non seulement d'une mission de contrôle des deuxième et troisième piliers de l'Union, mais encore d'un rôle en matière de respect du principe de subsidiarité et d'un rôle de réflexion sur les grandes orientations de l'Union. Une représentation des Parlements nationaux lui paraît une contribution importante à l'équilibre des institutions européennes et à leur démocratisation.

M. Yves Guéna a souligné que le Gouvernement français refusait que l'on établisse un lien entre le processus de l'UEM et celui de la conférence de 1996. Il a approuvé l'idée du maintien de l'autorité du ministre des Affaires étrangères sur un éventuel ministre résidant à Bruxelles. Enfin, il a précisé que les attributions du Sénat européen proposées dans le rapport avaient été limitées dans le souci de ne compliquer en rien le fonctionnement des institutions européennes : il s'agit de combler une lacune des traités, non de transformer profondément leur économie générale.

M. Ernest Cartigny a estimé que la conférence de 1996 devrait s'en tenir strictement à la révision prévue par le traité de Maastricht, et a déclaré que la création d'un Sénat européen excéderait les limites d'un tel ordre du jour. Il a affirmé que les parlementaires français étaient seuls à partager cette idée, qui semble plus destinée à régler un problème franco-français qu'à améliorer le fonctionnement de l'Union européenne. Il a estimé que le problème de la constitutionnalité d'un accord sur une conception fédérale d'Europol ne devrait pas constituer une barrière infranchissable, une partie de la difficulté étant plus une question de présentation que de fond. Enfin, il s'est interrogé sur l'éventualité d'un report de la conférence de 1996.

M. Yves Guéna a indiqué que le Gouvernement français était hostile à un report de la conférence de 1996. Il a souligné que les enjeux de la conférence de 1996 étaient aujourd'hui conçus en termes beaucoup plus larges, incluant les problèmes de l'élargissement et de la démocratisation, que lors de la négociation du traité de Maastricht. S'agissant d'Europol, il a déclaré qu'une révision constitutionnelle était naturellement toujours possible.

M. Jacques Genton a rappelé que les conclusions du Conseil européen de Corfou, intervenu après le compromis de Ioannina, avaient considérablement élargi le champ de la conférence de 1996.

M. Jacques Oudin a estimé que l'Union avait besoin d'un cadre qui soit le même pour tous les Etats membres et d'une démarche progressive, s'appuyant sur l'acquis communautaire. La formation de noyaux ou de cercles est à éviter autant que possible ; tous les Etats doivent être représentés au sein de la Commission européenne.

Il s'est ensuite prononcé en faveur de la création d'un Sénat européen. Le bicamérisme est une des bases d'institutions démocratiques équilibrées : il convient d'appliquer et d'adapter ce principe aux institutions européennes, dans un double souci de clarification du processus décisionnel et de démocratisation. La règle doit être que le contrôle parlementaire suive les transferts de compétence, afin d'éviter une déperdition de démocratie. Confier le contrôle à une instance représentative des Parlements nationaux éviterait une telle déperdition.

Puis M. Jacques Oudin a souligné la nécessité de contrôler l'extension des compétences du Parlement européen. Le philosophe Alain a relevé que tout pouvoir allait toujours à l'extrémité de ses possibilités si aucun contrepois n'était prévu. Or, il n'existe pas de meilleur instrument de contrôle d'une Chambre qu'une autre Chambre. Ainsi, un Sénat européen garantirait les droits des Parlements nationaux, favoriserait l'équilibre institutionnel et créerait un lien entre les Parlements nationaux et le Parlement européen ; il contribuerait également à résoudre les conflits de compétence.

Enfin, il a appelé à la plus grande prudence vis-à-vis d'éventuels transferts de compétence concernant des domaines tels que la police et l'impôt. Il a estimé en particulier que le système actuel de fixation des recettes de l'Union n'avait pas à être modifié.

M. Christian de La Malène a déclaré qu'un pouvoir démocratique légitime était nécessaire pour assurer l'approfondissement de la construction européenne parallèlement à son élargissement. Les gouvernements, responsables devant les Parlements nationaux et ressentis comme démocratiques par les peuples, incarnent aujourd'hui la légitimité la plus forte. Dans l'état actuel des opinions, même si l'on laisse de côté des problèmes tels que les inégalités de représentation et le mode d'élection, le Parlement européen n'est pas ressenti comme ayant la légitimité nécessaire pour prendre à la majorité des décisions importantes au nom des peuples. Pour introduire de la légitimité dans le système institutionnel européen, il faut prendre cette légitimité là où elle réside essentiellement, c'est-à-dire dans les Parlements nationaux ; en d'autres termes, pour doter le pouvoir européen d'une réelle légitimité démocratique, il est nécessaire de s'appuyer sur les Parlements nationaux, car la démocratie ne s'exerce réellement qu'à l'échelon national. Un tel enracinement dans les Parlements nationaux, dont la traduction serait la création d'un Sénat des nations, est indispensable au développement de l'Union européenne : celle-ci ne pourra aller plus loin dans l'approfondissement que si elle acquiert la légitimité requise pour avancer. Si l'on n'utilise pas la légitimité des Parlements nationaux -qui n'est pas contestée- pour soutenir le pouvoir européen, on ne pourra jamais véritablement dépasser le stade de l'intergouvernemental.

Le président Jacques Genton a alors souligné que les propos de M. Christian de La Malène rejoignaient très heureusement le paragraphe final du rapport de M. Yves Guéna selon lequel «la mise en place d'un Sénat européen aurait l'avantage de permettre un contrôle parlementaire enraciné dans les vies politiques nationales sur les activités de l'Union dans les matières de souveraineté pour lesquelles il est essentiel de prévenir tout risque de coupure entre les activités de l'Union et les attentes ou les inquiétudes des opinions publiques ».

A l'issue du débat, et après que M. Yves Guéna eut confirmé que les contributions des groupes politiques seraient publiées en annexe au rapport, la délégation a adopté le présent rapport.

SOMMAIRE du TOME II

	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 «sommet» 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