

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1)

sur l'évolution institutionnelle de l'Union européenne,

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, Philippe François, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

Communautés européennes - Elargissement de la Communauté - Institutions communautaires - Réforme institutionnelle - Rapports d'information.

SOMMAIRE

I- OBJET DU RAPPORT	3
II- LES AUDITIONS	4
III- LES CONSÉQUENCES DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LES INSTITUTIONS	5
IV- LES DIFFÉRENTES OPTIONS	7
V- LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	10

I- OBJET DU RAPPORT

A - L'article N du traité de Maastricht

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

Cet article apparaît comme une deuxième étape complémentaire dans la voie de l'Union européenne prévue par le traité et doit permettre de préciser les modalités de fonctionnement de l'Union dans divers domaines sur lesquels les négociateurs n'ont pas eu la possibilité -ou le temps- de trancher. Il s'agit essentiellement :

- des politiques et formes de coopération instaurés par le traité de Maastricht : politique étrangère et de sécurité commune, affaires intérieures et justice (affaires policières et judiciaires),

- de l'élargissement du champ d'application de la procédure de codécision (entre le Conseil et le Parlement européen), ce secteur étant très limité et délimité par le traité de Maastricht,

- de la classification des actes communautaires en vue d'établir une hiérarchie entre ceux-ci, et de dégager une sorte de domaine de la loi, qui relèverait du Parlement européen et du Conseil.

a) D'après le traité, ces questions devraient être tranchées en 1996.

b) Il s'agit fondamentalement, dans la plupart des cas, de savoir si la matière dont il s'agit se développera dans le sens d'une plus grande intégration communautaire ou dans la voie de la coopération intergouvernementale, laquelle prime actuellement pour la politique étrangère et la sécurité et pour les affaires policières et sécuritaires.

B - L'élargissement

Or, depuis la signature du traité de Maastricht, le Conseil européen a décidé que seraient engagées, dès le début de 1993, les négociations d'élargissement concernant Autriche, Suède, Finlande et Norvège. Et ledit Conseil a jugé que cet élargissement qui est prévu pour le 1^{er} janvier 1995, soit une date antérieure à l'échéance ci-dessus visée de 1996, se ferait dans le cadre institutionnel prévu par le traité sur l'Union européenne.

C - Quel est le problème ?

Il est double et conjoint.

a) Peut-on régler les problèmes de 1996 avant l'élargissement de 1995 ?

b) La Communauté pourrait-elle fonctionner de façon satisfaisante lors de l'adjonction de ces Etats supplémentaires avec la simple transposition mathématique de ses institutions telles qu'elles existent actuellement ?

II - LES AUDITIONS

Nous avons procédé à un certain nombre d'auditions afin d'être éclairés sur la position de la France ainsi que sur le sentiment des onze autres pays membres et de recueillir les échos du Parlement européen ainsi que les préférences de la Commission et de l'administration de Bruxelles.

Nous avons ainsi entendu au sein de la délégation deux membres du Parlement européen, MM. Christian de LA MALÈNE et Jean-Louis BOURLANGES. Votre rapporteur a de plus rencontré M. Pierre de BOISSIEU, alors directeur des Affaires économiques et financières au ministère des Affaires étrangères, M. François SCHEER, alors représentant de la France auprès des Communautés européennes et M. Jean-Louis DEWOST, directeur général du service juridique de la Commission des Communautés européennes.

Si nous n'avons pas recherché le contact avec les pays candidats, les auditions auxquelles nous avons procédé nous ont apporté néanmoins des indications précises à cet égard :

1. Les négociations se poursuivent : un certain nombre de problèmes restent à résoudre, pour lesquels nous avons moins d'une année devant nous. Certains dossiers techniques n'ont pas été

ouverts (agriculture dans les régions polaires, pêche pour les Norvégiens, transit routier en Autriche...).

2. Une question demeure complètement ouverte : au cas où un ou plusieurs de ces quatre pays ne seraient finalement pas disposés à adhérer avec les autres, peut-on imaginer des adhésions successives ? La question est d'autant plus importante que certaines opinions publiques de ces pays sont actuellement réticentes (Suède et Norvège).

3. On sait en tout cas :

- d'une part, que les Douze considèrent que les quatre pays doivent adhérer au traité sur l'Union tel qu'il est et dans son intégralité, sans préjudice même de l'obstacle de la neutralité,

- d'autre part, que ces quatre pays souhaitent que les options relatives à la révision prévue en 1996 par l'article N du traité de Maastricht ne soient pas tranchées avant leur adhésion, afin de pouvoir en débattre eux-mêmes avec les Douze sur un pied d'égalité.

III - LES CONSÉQUENCES DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LES INSTITUTIONS

Même si l'on raisonne sur la base du cadre institutionnel tracé par le traité de Maastricht, l'élargissement entraînera nécessairement un certain nombre d'ajustements inévitables pour chacune des institutions communautaires :

1. Parlement européen

Il est envisagé, conformément aux souhaits du Parlement européen, d'accorder 21 sièges à la Suède, 20 sièges à l'Autriche, 16 sièges à la Finlande et 15 sièges à la Norvège.

Le nombre total des membres du Parlement européen passera ainsi à 639.

Rappelons à ce sujet que la France notamment doit, avant l'élection de juin 1994, ratifier la décision d'Edimbourg relative à la composition du Parlement européen (qui augmente le nombre des députés européens allemands de 18 et le nombre des députés européens français de 6) et introduire dans sa législation les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen dans l'Etat membre de résidence.

2. Conseil

● Le vote à la majorité qualifiée nécessite aujourd'hui 54 voix sur 76. La minorité de blocage (23 voix) n'est atteinte que par la réunion de deux grands Etats (1) et d'un petit Etat (2) autre que le Luxembourg.

Si l'on attribue 4 voix à l'Autriche et à la Suède et 3 voix à la Finlande et à la Norvège, le total passe à 90 voix.

Si l'on retient alors le principe d'une reconduction homothétique de la majorité qualifiée existante, celle-ci passera à 64 voix et la minorité de blocage à 27 voix, ce qui renforcera le poids des petits Etats dans la prise de décision.

● La présidence du Conseil revient chaque semestre à un Etat différent selon l'ordre alphabétique. Si aucun changement n'est apporté à ce principe, la présidence reviendra durant 3 ans uniquement à des petits Etats, ce qui portera atteinte au crédit de l'Union au plan international au moment même où elle a l'ambition de s'y affirmer en tant que telle.

3. Commission

La Commission comprend actuellement 17 membres (un commissaire au moins par Etat ; deux commissaires pour chacun des grands Etats). L'arrivée de 4 nouveaux Etats membres se traduira, à principes de composition constants, par une Commission de 21 membres, ce qui semble peu favorable à l'efficacité de cet organisme. De plus, étant donné que la Commission recourt assez souvent au vote et que chaque commissaire compte pour une voix, on aboutira là aussi à une importance renforcée des petits Etats.

*

L'élargissement se traduira de même par des adaptations mécaniques du nombre de membres de la Cour de Justice, de la Cour des Comptes, du Comité économique et social et du Comité des régions. Ces derniers aspects n'emportent pas cependant les mêmes conséquences sur le fonctionnement de la Communauté et on ne les mentionne ici que pour mémoire. On notera toutefois en outre que l'arrivée des 4 nouveaux Etats-membres portera le nombre des

(1) Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni disposent chacun de 10 voix et l'Espagne de 8 voix.

(2) Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal disposent chacun de 5 voix, Danemark et Irlande de 3 voix et Luxembourg de 2 voix.

langues de la Communauté de 9 à 12, ce qui ne manquera pas de poser des problèmes pratiques considérables.

IV - LES DIFFÉRENTES OPTIONS

Il semble que l'on s'achemine vers une adaptation minimale des institutions lors de l'élargissement. Le Président de la République paraît s'être prononcé récemment en ce sens en déclarant qu'il n'y avait pas de réel problème et que la querelle était un peu factice.

Quant au Conseil européen, il a décidé à Bruxelles le 29 octobre dernier :

- que l'objectif est d'achever les négociations d'élargissement avant le 1er mars 1994,

- que la négociation avec les pays candidats sur leur place dans les institutions devra être abordée avant la fin de l'année 1993,

- que la position des États membres devrait donc être définie au plus tard au Conseil européen de décembre 1993 après discussion au Conseil Affaires générales.

Or, pour nombre de personnes que nous avons entendues, ne retenir qu'une adaptation minimale des institutions, c'est refuser de regarder les problèmes en face. Cela risque tout à la fois de nuire à l'efficacité de la Commission, de porter atteinte à la représentativité de la présidence du Conseil et de nier le poids réel des différents États lors des votes à la majorité qualifiée.

A partir des analyses développées par nos différents interlocuteurs, il est possible d'envisager théoriquement trois voies :

• la première consisterait à n'apporter que les adaptations nécessaires à l'élargissement en cours.

Il serait alors possible de minimiser les inconvénients d'une insuffisante représentativité de la présidence en décidant un ordre des présidences tel qu'un grand État exerce la présidence après deux États plus petits et avant deux États plus petits ; la troïka serait alors toujours composée d'un grand État et de deux plus petits.

La principale difficulté tiendrait à la minorité de blocage.

Le maintien de celle-ci au niveau actuel de 23 voix risquerait de conduire au renoncement de fait à toute politique ambitieuse en raison de la trop grande facilité à empêcher toute décision ; selon l'un de nos interlocuteurs, M. Jean-Louis BOURLANGES, il pourrait alors y avoir notamment risque d'une remise en cause de la politique agricole commune du fait que celle-ci nécessite un processus de décisions continu.

La transposition mathématique de la minorité de blocage, qui amènerait à porter celle-ci à 27 voix, n'est pas non plus satisfaisante ; en effet, elle comporterait l'inconvénient de rendre possible une décision budgétaire contraire aux vœux de trois pays - l'Allemagne, la France et les Pays-Bas - qui, à eux seuls, représentent 55 à 60% de la faculté contributive des Douze.

Peut-être ne faut-il pas cependant surestimer l'importance de cette question car il résulte des auditions auxquelles nous avons procédé que le Conseil, en dépit des règles de majorité qualifiée, fonctionne actuellement pour l'essentiel sous le régime du consensus puisque toute modification à une proposition de la Commission requiert l'unanimité.

● la deuxième viserait à une affirmation plus forte de la position de la France et des grands pays au sein des institutions communautaires. Elle passerait par une pondération des voix plus différenciée (14 voix pour chacun des quatre plus grands Etats, une voix supplémentaire pour chacun des plus petits Etats), une réduction sensible du nombre des commissaires (un commissaire par grand Etat, un par groupe de petits Etats) et un renforcement de la présidence du Conseil (troïka comprenant toujours un ou deux grands Etats). Cette tentative rencontrerait toutefois une opposition résolue de la part des petits Etats.

Toutefois, l'expérience prouve qu'au Conseil européen, dont le rôle est renforcé par le traité de Maastricht, les grands Etats retrouvent naturellement leur place et leur poids.

● La troisième conduirait à anticiper dès à présent la révision de 1996 et à dépasser l'antagonisme entre petits et grands Etats par le renforcement de l'intégration au détriment des aspects intergouvernementaux de l'Union européenne. Ce serait s'engager résolument dans le sens d'une Europe fédérale, notamment par :

- la suppression des décisions à l'unanimité (y compris pour la révision des traités) au profit d'un système de majorité surqualifiée,

- le renforcement des pouvoirs du président de la Commission (fixation du nombre des commissaires, désignation et révocation de ceux-ci, détermination des grandes orientations politiques),

- l'organisation de la responsabilité politique de la Commission.

*

* *

Cette dernière hypothèse ne paraît plus d'actualité en raison des difficultés qu'a rencontrées la ratification du traité sur l'Union européenne, des amendements apportés à ce texte par les réserves britanniques initiales, des adaptations obtenues par les Danois, sans doute même en raison de la décision rendue par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. De plus, dès lors que plusieurs Conseils européens successifs ont affirmé l'objectif politique de l'élargissement au 1^{er} janvier 1995 alors que le traité de Maastricht ne prévoit que pour 1996 une révision institutionnelle, les pays candidats à l'adhésion sont fondés à considérer que les Douze ont souscrit une sorte de contrat moral avec eux en vertu duquel leur entrée dans l'Union européenne se ferait dans le cadre institutionnel arrêté par le traité de Maastricht.

La deuxième hypothèse impliquerait un fort risque de tensions au sein des Douze au moment même où le traité sur l'Union européenne entre en application.

Quant à la première, à court terme plus tranquille et paisible, elle ne permettrait guère de répondre qu'à un premier élargissement et laisserait ouvertes les options d'une deuxième étape de l'Union européenne.

V - LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le 17 novembre 1993 pour l'examen du présent rapport.

M. Yves GUÉNA a rappelé que l'évolution institutionnelle de l'Union européenne devait être considérée en fonction de deux éléments :

- d'une part, la révision prévue pour 1996 par le Traité de Maastricht qui doit porter essentiellement sur l'orientation communautaire ou intergouvernementale de l'Union, et notamment des deux piliers que le Traité de Maastricht a placés auprès de la Communauté européenne ;

- d'autre part, les conséquences de l'élargissement résultant de l'adhésion de quatre nouveaux Etats à l'Union européenne.

Il a été établi que les quatre pays candidats devaient adhérer à l'Union européenne tout entière, telle qu'elle résulte du Traité de Maastricht. En revanche, leur adhésion étant prévue pour le 1er janvier 1995, c'est-à-dire pour une date antérieure à celle à laquelle il sera procédé à la révision prévue par le Traité, les quatre candidats ont fait connaître leur souhait de participer à cette révision.

Examinant les conséquences de l'élargissement sur les institutions européennes, M. Yves GUÉNA a plus particulièrement attiré l'attention de la Délégation sur les modifications portant sur le Conseil et sur la Commission.

Pour le Conseil, il est possible de retenir une minorité de blocage inchangée de 23 voix ou de porter celle-ci à 27 voix, sur un total de 90 voix. S'il semble qu'aucun changement ne soit envisagé à propos de la durée de la présidence, qui demeurerait fixée à six mois, il paraît possible d'envisager que la troïka comprenne toujours en son sein un des grands Etats de l'Union.

Pour la Commission, le rapporteur a expliqué que les intérêts divergents des grands et petits Etats amèneraient les Douze à ne retenir qu'une transposition mécanique de la composition actuelle et il a estimé que cela ne serait sans doute pas une bonne chose pour l'Union européenne.

Enfin, M. Yves GUÉNA a abordé le problème des langues au sein de l'Union, faisant valoir les difficultés

d'interprétation, voire de compréhension, qu'entraînerait l'utilisation de 12 langues au sein d'une Union européenne de 16 Etats.

M. Xavier de VILLEPIN a craint qu'il ne soit de plus en plus difficile, au fur et à mesure que le temps passera, de procéder à une réforme institutionnelle de fond. Il a en outre souligné que la multiplication des langues utilisées dans l'Union européenne pourrait constituer un risque d'affaiblissement de celle-ci par rapport aux Etats-Unis et au Japon.

M. Maurice BLIN a regretté qu'une réforme institutionnelle véritable paraisse une tâche insurmontable alors qu'elle représente un enjeu considérable puisqu'elle conditionne le renforcement de la Communauté ou sa transformation en une simple zone de libre-échange. Il a craint que le calendrier actuellement retenu ne laisse place à aucune issue pour ceux qui souhaitent une véritable Europe et a souhaité que l'on procède à la révision prévue par le Traité de Maastricht avant l'élargissement.

En réponse aux intervenants, M. Yves GUÉNA a, lui aussi, estimé qu'il serait de plus en plus difficile, au fil des ans, de procéder à une réforme institutionnelle ; non seulement les quatre pays avec lesquels des négociations d'adhésion sont engagées ont demandé à participer à la révision prévue par le traité de Maastricht, mais on peut penser que Malte et Chypre rejoindront ensuite l'Union européenne et l'on sait que la Pologne et la Hongrie souhaitent également y adhérer.

A propos des langues, il a mentionné le problème posé actuellement par la demande belge d'utiliser le néerlandais au sein de l'Eurocorps, au même titre que le français et l'allemand.

Enfin, il a précisé que la réforme des traités nécessitait l'accord de tous les Etats-membres et que les Douze avaient clairement décidé de procéder à l'élargissement avant la révision prévue pour 1996.

La délégation a alors adopté le présent rapport à l'unanimité.