



***LES POPULATIONS DES ETATS DE L'UNION
EUROPEENNE ET LEUR POIDS DANS LES
INSTITUTIONS EUROPEENNES :
LES CHANGEMENTS POSSIBLES, DU TRAITE DE NICE
AU PROJET DE CONSTITUTION EUROPEENNE***

**Mémoire de géopolitique
du chef d'escadron Didier FORTIN
dans le cadre du séminaire « Démographie et géopolitique »**

Directeur : Monsieur le recteur Gérard-François DUMONT

Avril 2005

**LES POPULATIONS DES ETATS DE L'UNION EUROPEENNE
ET LEUR POIDS DANS LES INSTITUTIONS EUROPEENNES :
LES CHANGEMENTS POSSIBLES, DU TRAITE DE NICE
AU PROJET DE CONSTITUTION EUROPEENNE**

SOMMAIRE



INTRODUCTION

PARTIE 1. LES FONDEMENTS DE L'UNION EUROPEENNE

1.1. Des Communautés européennes à 6 à l'Union européenne à 25

1.2. L'Union Européenne démographique

PARTIE 2. LES INSTUTIONS EUROPEENNES SELON LE TRAITE DE NICE

2.1. Les principes de fonctionnement de l'Union européenne

2.2. Les institutions décisionnelles

PARTIE 3. DE LA CONVENTION AU TRAITE CONSTITUTIONNEL

3.1. La Convention sur l'avenir de l'Europe

3.2. Les âpres débats au sein de la conférence intergouvernementale

3.3. Les institutions selon le projet du traité constitutionnel

CONCLUSION

INTRODUCTION

« Le principe fondamental est la délégation de souveraineté dans un domaine limité mais décisif [...]. La coopération entre les nations, si importante soit-elle ne résout rien. Ce qu'il faut chercher, c'est une fusion des intérêts des peuples européens et non pas seulement le maintien de l'équilibre de ces intérêts ». Jean Monnet, *Mémoires*, page 371

Née de la volonté de garantir une paix durable au lendemain de la Seconde guerre mondiale, l'Europe communautaire se différencie des autres organisations internationales par son modèle d'intégration qui va au-delà de la coopération traditionnelle entre Etats. Les Etats membres de l'Union européenne ont progressivement délégué une partie de leurs compétences au niveau communautaire. A côté des pouvoirs nationaux, il existe un pouvoir européen, fondé sur des institutions démocratiques et indépendantes, qui intervient dans les domaines où l'action commune est considérée comme plus efficace que celle des Etats agissant séparément.

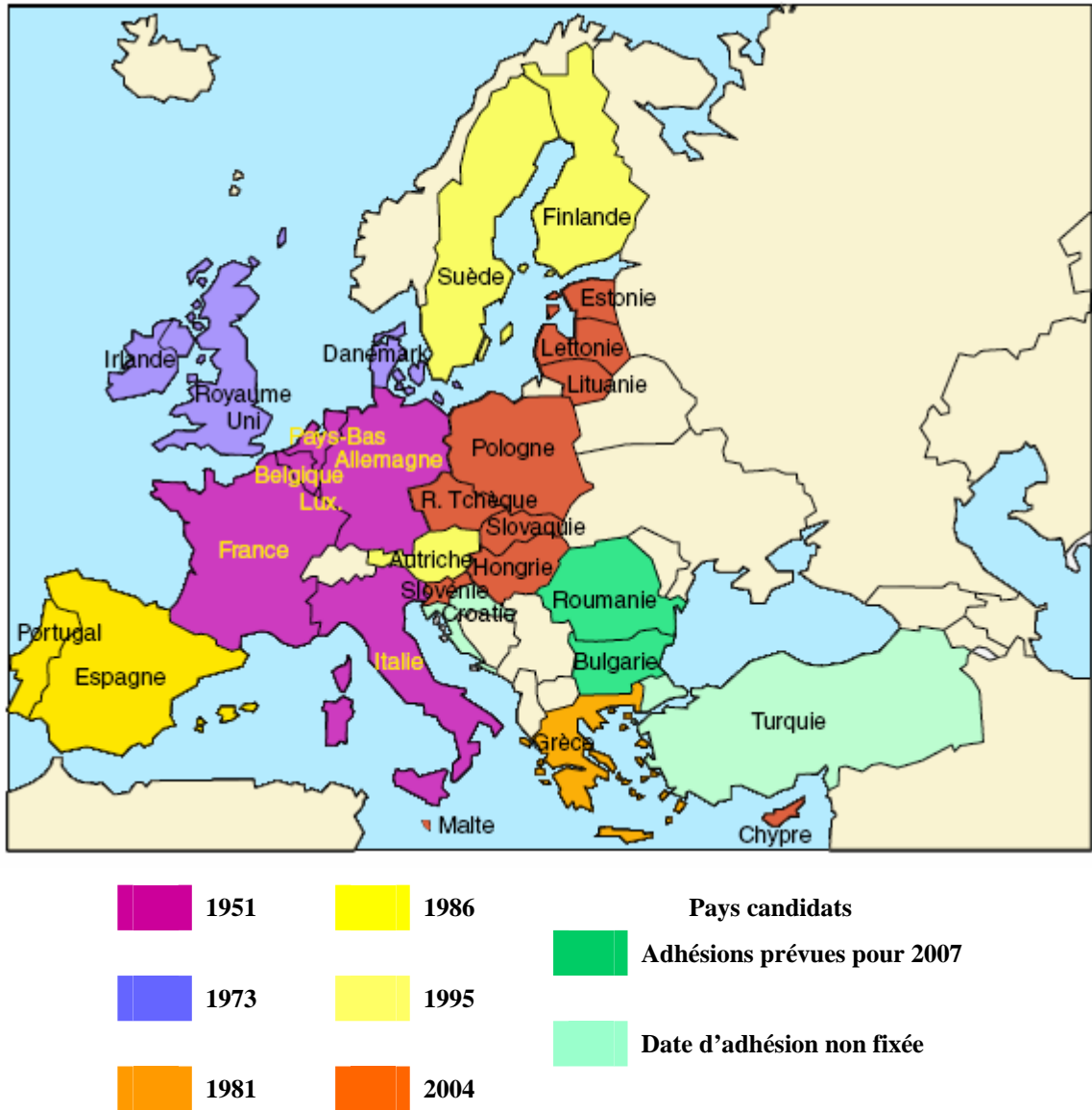
Depuis 1957, l'Union européenne fait régulièrement face aux difficultés de sa construction et de son élargissement par l'adoption de traités qui modifient l'organisation de ses institutions. Mandaté par le Conseil européen, une Convention propose le 18 juillet 2003 un projet de Constitution dont l'objectif est de pérenniser les institutions européennes. Faisant face aux divergences des Etats membres, une Conférence intergouvernementale amende ce projet à partir du 4 octobre 2003, pour parvenir à un accord des chefs d'Etat et de gouvernement le 18 juin 2004. Le 29 octobre 2004 à Rome, ceux-ci signent le Traité établissant une constitution pour l'Union européenne.

Les points de blocage ont pour principale origine le rapport de force entre le pouvoir de décision des Etats membres au sein des institutions européennes et l'importance de leur population respective. En effet, depuis le cinquième élargissement du 1^{er} mai 2004, l'Union européenne comprend vingt-cinq pays rassemblant 457 millions d'habitants. Toutefois, la démographie de chacun des Etats membres est très inégale.

C'est pourquoi, après avoir présenté les fondements de l'Union européenne à travers sa construction et la diversité démographique de ses Etats membres, ses institutions européennes seront décrites sous l'approche de l'influence du poids démographique des Etats membres. Toujours sous cet angle d'étude, l'évolution du Traité constitutionnel sera précisée pour montrer la prise en compte croissante du poids démographique des pays au sein des modalités décisionnelles des institutions.

PARTIE 1. LES FONDEMENTS DE L'UNION EUROPEENNE

« Un jour viendra où l'on verra [...] les Etats-Unis d'Amérique et les Etats-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par dessus les mers, échangeant leurs produits, leur commerce, leur industrie. » Victor Hugo



1.1. DES COMMUNAUTES EUROPEENNES A 6 A L'UNION EUROPEENNE A 25

1.1.1. LA NAISSANCE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

En 1946, Winston Churchill, appelle de ses voeux les Etats-Unis d'Europe. L'Organisation européenne de coopération économique est créée en 1948 afin de répartir les fonds du plan Marshall de l'aide américaine à la reconstruction de l'Europe. Lors d'une déclaration élaborée par le Commissaire au plan Jean Monnet, le Ministre français des Affaires étrangères, Robert Schuman, propose le 9 mai 1950 la mise en commun des

ressources de charbon et de l'acier de la France et de l'Allemagne dans une organisation ouverte aux autres pays d'Europe. Le 18 avril 1951, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signent le Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Le 25 mars 1957, ces six pays signent le Traité de Rome créant la Communauté économique européenne.

En 1962, la Politique agricole commune, première politique communautaire, est mise en oeuvre. En 1966, le Compromis de Luxembourg permet à un Etat de demander le report d'un vote et la poursuite des discussions sur un projet de décision communautaire lorsque celui-ci risque de porter atteinte à des intérêts nationaux très importants. L'union douanière est réalisée entre les six pays en juillet 1968.

1.1.2. DE L'EUROPE DES 6 A CELLE DES 15

Le 1^{er} janvier 1973, le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande rejoignent la Communauté économique européenne. Depuis 1974, les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays membres se réunissent régulièrement en Conseil européen pour fixer les grandes orientations de la politique européenne. En 1975, les fonds européens de développement régional sont créés. Afin d'assurer la stabilité des monnaies européennes, le Système monétaire européen voit le jour le 13 mars 1979. Cette même année, les Européens élisent pour la première fois leurs députés au Parlement Européen au suffrage universel direct.

Le 1^{er} janvier 1981, la Grèce intègre la Communauté européenne, suivie de l'Espagne et du Portugal en janvier 1986. En réponse à l'enlisement de l'Europe, l'Acte unique européen entre en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Onze des douze Etats membres (le Royaume-Uni s'abstient) adoptent la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs le 9 décembre 1989. Le 7 février 1992, le Traité de Maastricht institue l'Union économique et monétaire, crée une citoyenneté européenne, étend les pouvoirs du Parlement et renforce la coopération intergouvernementale (Politique étrangère et de sécurité commune, coopération dans les affaires judiciaires et de sécurité interne). Conformément à l'Acte unique européen, signé en février 1986, le Marché unique se réalise le 1^{er} janvier 1993. L'espace économique européen constitue le 1^{er} janvier 1994 un marché regroupant l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

Le 1^{er} janvier 1995, L'Union européenne compte trois nouveaux Etats membres : l'Autriche, la Finlande et la Suède.

1.1.3. L'ÉLARGISSEMENT A 25 ÉTATS MEMBRES

Les négociations en vue de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale et à Chypre débutent en mars 1998. Le 1^{er} janvier 1999 marque le passage à la monnaie unique dans onze pays (la Grèce ne rejoint la zone euro que le 1^{er} janvier 2001) qui devient effective le 1^{er} janvier 2002. Le 25 mars 1999, le Conseil européen, réuni à Berlin, décide du cadre financier du développement et de l'élargissement de l'Union européenne pour les années 2000-2006. C'est l'Agenda 2000.

Entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, le Traité d'Amsterdam accroît le nombre des matières relevant d'une décision prise à l'unanimité et le Parlement européen voit son rôle renforcé dans la prise de décision. Il comporte des avancées dans les domaines des droits des citoyens, de la coopération en matière de sécurité, de justice, de politique étrangère avec la création d'un Haut représentant et du renforcement de la démocratie.

Signé le 21 février 2001, le Traité de Nice est effectif le 1^{er} février 2003. Ce traité ambitionne d'assurer le bon fonctionnement institutionnel dans une Europe élargie. Mais provoquant des jugements contrastés, il invite un débat approfondi sur la composition et le fonctionnement des institutions européennes, la procédure décisionnelle au sein du Conseil et les coopérations renforcées.

Pour mener à bien cette réflexion, une Convention sur l'avenir de l'Europe débute le 28 février 2002. Le Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, accorde à 10 nouveaux pays le droit d'entrer dans l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Le 1^{er} février 2003, le Traité de Nice de décembre 2001, entre en application. Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie signent le Traité d'adhésion le 16 avril 2003.

Afin d'adapter les institutions à la future taille de l'Union, une conférence intergouvernementale débute le 4 octobre 2003. Elle est chargée de modifier les Traités et d'adopter un traité constitutionnel. Après nombre de divergences et de compromis, un Traité constitutionnel est adopté à Rome le 29 octobre 2004. Celui-ci doit désormais être ratifié par les vingt-cinq États membres avant d'entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2006.

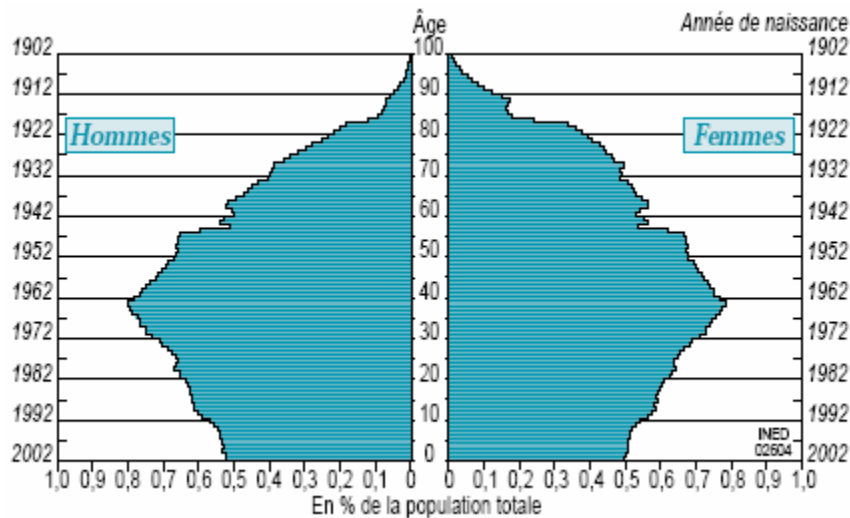
1.2. L'UNION EUROPÉENNE DÉMOGRAPHIQUE

Les données démographiques ci-après sont issues de la base Eurostat et de l'observatoire démographique européen (cf. synthèse par État membre en annexes 1 et 2).

1.2.1. LES IMPLICATIONS DEMOGRAPHIQUES DE L'ÉLARGISSEMENT

Depuis la création de la Communauté économique européenne, l'Union européenne se constitue en grande puissance démographique, au fil des années et des élargissements. L'adhésion de dix nouveaux membres le 1^{er} mai 2004 constitue une étape cruciale de la construction de l'Union européenne. Forte de 457 millions d'habitants (soit 7,2% de la population mondiale), sa population se place au troisième rang mondial derrière la Chine et l'Inde, mais devant les États-Unis, la Russie ou le Japon. Si dans l'immédiat, ce 5^{ème} élargissement entraîne un rajeunissement de la population communautaire, le rythme de croissance démographique du nouvel ensemble ralentit et devient disparate. Huit des dix nouveaux États membres (ceux issus de l'Europe de l'Est) ont en effet une croissance très faible voire négative. La population de l'Europe à 25 devrait croître de près de 8 millions d'ici 2025 (projection moyenne fondée selon les hypothèses moyennes de l'ONU). Toutefois, si aucune évolution favorable n'est constatée, elle devrait diminuer de 12% entre 2020 et 2050 d'après les mêmes projections onusiennes.

Pyramide des âges de l'Europe des 25 au 1^{er} janvier 2003 (source Ined 2004)



L'élargissement de 2004 a de fortes implications démographiques sur l'ensemble de l'Union européenne dont la première est de ralentir la croissance démographique. L'accroissement total annuel diminue de 6,0‰ dans l'Europe à 15 (à comparer à 10‰ dans la première moitié des années 1960) à 4,9‰ dans l'Union à 25. Si l'élargissement rajeunit légèrement la population communautaire, la représentation des moins de 15 ans évolue défavorablement (16,6% de la population de l'Union à 25 en 2004 contre 18% en 1992 pour l'Europe des 15). L'intégration de dix nouveaux pays permet une baisse de la proportion de personnes âgées de 65 ans ou plus (16,7% contre 16,2%).

Toutefois, la population européenne vieillit inéluctablement.

L'amélioration de la santé, et plus largement des conditions de vie dans les nouveaux membres devrait leur permettre d'obtenir un taux de mortalité comparable à celui de l'Europe des 15. Une incertitude demeure sur l'évolution de la fécondité, très faible dans la partie orientale et baltique de l'Union. L'intégration de l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal ne s'est pas, en effet, traduite par une reprise de la fécondité.

En ce qui concerne les migrations, l'ensemble de l'Union est concerné. La liberté de circuler et de séjourner dans tous les Etats de la Communauté pourrait entraîner d'importants mouvements des Etats de l'Europe centrale vers les pays occidentaux les plus riches, et en premier lieu vers l'Allemagne.

1.2.2. LA CONSTRUCTION DEMOGRAPHIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

1.2.2.1. Une croissance de 167 à 457 millions d'habitants en 50 ans

Constituée à partir d'un noyau fondateur de six pays, l'Union européenne intègre progressivement neuf pays entre 1973 et 1995, puis dix en 2004 (voir tableau ci-dessous). Sa population augmente également sous l'effet d'une démographie d'ampleur inégale selon les pays et les périodes de la construction de l'Europe communautaire.

Tableau d'évolution de la population de l'Union européenne

	1957	1973	1981	1986	1991	1995	2004
Europe des 6	167	192	197	198	203	207	213
1^{er} élargissement) Europe des 9		257	262	264	270	275	281
2^{ème}) Europe des 10			271	274	280	285	292
3^{ème}) Europe des 12 (avant réunification de l'Allemagne)				322	329	334	345
3^{ème bis}) Europe des 12 (après réunification de l'Allemagne)					345	350	360
5^{ème}) Europe des 15						372	383
5^{ème}) Europe des 25							457
Accroissement démographique cumulé		25	30	32	39	44	55
Impact cumulé des élargissements		64	74	123	138	160	235
Augmentation totale de la population		89	104	155	177	204	290

A la signature du Traité de Rome en 1957, la population communautaire compte 167 millions d'habitants. L'adhésion du Royaume-Uni, qui coïncide au passage de six à neuf membres, constitue l'essentiel des 64 millions de personnes qui rejoignent la Communauté européenne en 1973. Ce premier élargissement entraîne une augmentation d'un tiers de la population de l'Europe des 9 par rapport à celle des 6. L'adhésion de

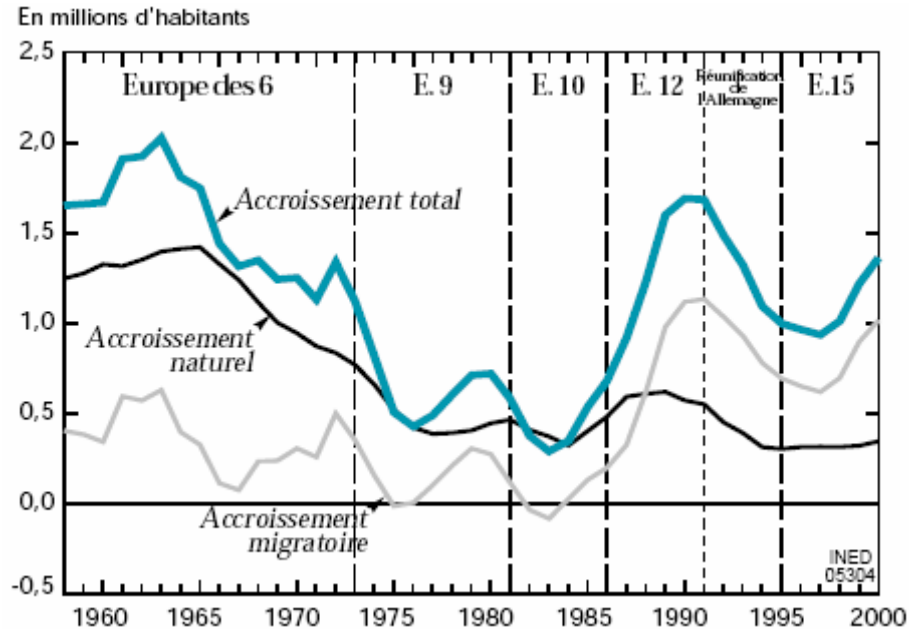
l'Espagne et du Portugal en 1986 se traduit par une progression de près de 18%.

La constitution d'une Europe à 25 le 1^{er} mai 2004 est l'élargissement le plus important en nombre d'Etats. Il augmente de 74 millions d'habitants la population communautaire. En termes relatifs, l'accroissement est toutefois inférieur à 20%, soit moins que celui du passage de six à neuf en 1973. Au terme des élargissements successifs, celle-ci a presque triplé pour s'élever en 2004 à 457 millions, soit une augmentation de 290 millions d'habitants en près de 50 ans. Pour l'essentiel, cette croissance résulte de l'intégration de dix-neuf nouveaux pays.

1.2.2.2. Accroissement naturel et solde migratoire de l'Union

Outre la composante « politique » de la croissance de la population par l'adhésion de nouveaux membres, la croissance interne proprement démographique est de 55 millions d'habitants dont 47 pour les six Etats fondateurs. Au cours des années récentes, la population de l'Europe des 15 croît de l'ordre d'1,5 millions d'habitants en plus chaque année, contre presque 2 millions dans l'Europe des 6 jusqu'en 1970.

Accroissement annuel de la population de l'Union européenne (source Ined 2004)



L'accroissement démographique total (55 millions d'hab.) est la somme de l'accroissement naturel et du solde migratoire. L'accroissement naturel dépasse un million par an jusqu'en 1970, culminant même à 1,4 million en 1965. Depuis le milieu des années 1970, l'accroissement naturel est inférieur à 400 000 par an, à l'exception d'une reprise vers 1990. Au total, l'accroissement naturel cumulé depuis 1957 est de 32 millions, dont 28 millions dans les six pays fondateurs.

L'importante contribution des plus anciens membres s'explique du fait que les premières années de la CEE se situaient dans une période de forte croissance démographique. Ainsi, entre 1957 et 1973 (c'est à dire 16 ans), l'Europe des 6 augmente de 25 millions d'habitants, soit plus que dans les 30 années qui suivent, durant lesquelles elle ne s'accroît que d'environ 21 millions.

Le solde migratoire de 23 millions se calcule par différence entre l'accroissement démographique total (55 millions) et l'accroissement naturel (32 millions). La migration joue ainsi un rôle moins important dans la croissance de la population que le mouvement des naissances et des décès. Toutefois, le solde migratoire, tendanciellement déclinant de la fin des années 1950 au milieu des années 1980, connaît ensuite une forte poussée jusqu'en 1990 suite aux changements politique en Europe de l'Est. Depuis le milieu des années 1980, les flux migratoires, oscillant entre 500 000 et un millions de personnes par an, constituent désormais le facteur essentiel de la croissance. Le graphique précédent montre que le taux d'accroissement migratoire est le double de l'accroissement naturel. C'est un changement dans la nature même du régime démographique de l'Union car, en l'absence d'immigration, sa population stagnerait, voire diminuerait à court terme.

1.2.3. LE POIDS CROISSANT DES « PETITS » PAYS

Les 457 millions d'habitants de l'Europe des 25 se répartissent dans des pays d'effectif variable. Quatre pays approchent ou dépassent 60 millions d'habitants, mais neuf en comptent moins de 5 millions. L'intégration de dix nouveaux membres augmente le nombre de pays ayant une population de petite taille. Si l'Europe des 15 ne compte qu'un seul « petit » Etat (le Luxembourg), l'union à 25 a désormais cinq nouveaux pays de moins de 2,5 millions d'habitants. Les quatre pays les plus peuplés (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie) représentent ensemble 56,9% de la population totale contre seulement 16,2% pour les dix nouveaux membres. Avec l'Espagne et la Pologne, ces six pays regroupent 74,5% de la population de l'Union européenne élargie. Les dix-neuf autres pays ne comptent que pour un quart de cette population, dont huit d'entre eux qui ne comptent chacun que pour moins de 1%.

Paradoxalement, le poids démographique des grands pays fondateurs ne cesse de diminuer au fil des élargissements successifs. A la signature du Traité de Rome en 1957, la France, l'Italie et la République fédérale d'Allemagne (RFA), représentent 87,9% de la population communautaire à 6. Dans l'actuelle Union européenne, ils n'en

représentent plus que 44,2%. Au sein de celle-ci, la population française ne pèse désormais plus que 13,1% contre un quart de la Communauté de 1957 en dépit d'une progression d'un tiers de sa population. De même, le poids démographique de l'Allemagne (dans les frontières de la RFA) évolue du tiers de la population de l'Europe des 6 en 1957 à 18% (en 2004) au sein de l'Union à 25 dans ses frontières actuelles.

Répartition des pays selon leur nombre d'habitants

+ 30 millions	30 à 8 millions	8 à 3 millions	3 millions et moins
Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Pologne	Pays-Bas, Hongrie, Grèce, Portugal, Belgique, Rép. tchèque, Hongrie, Suède, Autriche	Danemark, Slovaquie, Finlande, Irlande, Lituanie,	Lettonie, Slovaquie, Estonie, Chypre, Luxembourg, Malte

1.2.4. ENTRE ANCIENS ET NOUVEAUX MEMBRES : DEUX REGIMES DEMOGRAPHIQUES

1.2.4.1. Un régime démographique homogène dans l'Europe des 15

Depuis le début des années 2000, l'Europe des 15 a un taux de croissance annuel supérieur à 3‰ avec un solde migratoire variant de 3‰ à 5‰ et un solde naturel de l'ordre de 1‰ à 0,8‰, soit un accroissement d'1,5 millions de personnes par an. Elle a un régime démographique relativement homogène qui se caractérise (cf. annexe 1) par :

- ❖ Un taux d'accroissement naturel faible, voire négatif
- ❖ Une proportion croissante de personnes âgées.
- ❖ Une importance grandissante de la migration devenue dans la plupart des pays le principal facteur de croissance.

La faiblesse de l'accroissement naturel résulte en premier lieu de la basse fécondité de l'Europe des 15. La descendance finale des générations d'après-guerre décline depuis la moitié des années 1960, mais le taux de fécondité total stagne à presque 1,5 ; soit bien en dessous du niveau de renouvellement (2,1 enfants par femme, pour le niveau de salubrité de l'Union européenne). La France, l'Irlande et le Luxembourg et les Pays-Bas conservent encore un taux de croissance naturel supérieur à 3‰. A l'opposé, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie ont un taux négatif ou nul. Ainsi, la natalité française a dépassé celle de l'Allemagne en 2000.

Les baisses de la fécondité sur le long terme et de la mortalité aux âges élevés depuis une vingtaine d'années accentuent le nombre et la proportion de personnes âgées. (16,7% de personnes âgées de 65 ans ou plus pour l'Europe des 15 en 2003 contre 14,9% en 1992). Le recul de la mortalité infantile et des personnes âgées accroît ainsi l'espérance

de vie à la naissance : 75,9 ans pour les hommes, 81,9 ans pour les femmes.

Les entrées nettes de migrants étrangers dans l'ancienne Union à 15 ont augmenté pour atteindre 1,7 millions en 2002. L'Espagne, l'Italie, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont, à eux quatre, reçu 71% des entrées nettes de migrants en 2003. Sans l'immigration, l'Allemagne, la Grèce et l'Italie enregistrent une diminution de leur population. C'est un revirement important car tous les pays de l'Europe des 15 sont à présent des pays d'émigration alors que l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande ont longtemps été des foyers d'émigration. Le Portugal, la Belgique et le Luxembourg ont les taux de migration les plus élevés. A l'inverse, la France, la Finlande et les Pays-Bas ont le solde migratoire le plus bas.

1.2.4.2. Une faible croissance démographique au sein des nouveaux membres

Les nouveaux membres de l'Union européenne connaissent, en revanche, un régime démographique différent. En dépit de la récente baisse de la natalité en Europe centrale, qui accentue le vieillissement relatif de la population, la proportion de personnes âgées (13,5%) demeure inférieure à celle observée dans l'Union à 15 (16,8%). Enfin, la mortalité demeure plus forte qu'en Europe occidentale, avec une espérance de vie à la naissance en moyenne de 70 ans pour les hommes et de 78,5 ans pour les femmes.

Chypre et Malte font figure d'exception parmi les dix nouveaux membres. Ces deux pays ont un accroissement naturel soutenu qui est renforcé par un solde migratoire positif. De plus, leur taux de fécondité est proche d'1,5% et une espérance de vie similaire à celle de quinze premiers membres de l'Union européenne.

En revanche, les huit pays d'Europe centrale se caractérisent par une croissance totale très faible voire négative pour cinq d'entre eux. Les décès l'emportant sur les naissances, leur accroissement naturel est déficitaire. Enfin, le solde migratoire est négatif en Lettonie, Lituanie et Pologne, et faiblement positif dans les autres pays. L'ensemble de ces huit pays d'Europe centrale a un taux de croissance moyen de -1,1‰ (accroissement naturel moyen de -1,4‰ et solde migratoire moyen de 0,3‰). Cette situation correspond à une fécondité nettement plus faible que dans le reste de l'Union. Le nombre moyen d'enfants par femme s'échelonne de 1,37 en Estonie à 1,17 en République tchèque, contre une moyenne de 1,45 en 2003 dans l'Union à 25.

Puissance démographique qui s'est progressivement constituée depuis 1957,

l'Union européenne nécessite des institutions pour définir et mettre en œuvre les orientations politiques et économiques communes aux vingt-cinq Etats membres.

PARTIE 2. LES INSTITUTIONS EUROPEENNES SELON LE TRAITE DE NICE

Le cadre institutionnel de l'Union européenne repose sur le Conseil européen qui définit les grandes orientations politiques et sur le triangle institutionnel du processus décisionnel (Commission européenne, Parlement européen et Conseil (des ministres) de l'Union européenne qui réunit les ministres des Etats membres). L'Union européenne dispose d'institutions juridictionnelles qui assurent le respect du droit communautaire et d'organismes financiers et consultatifs.

Le Traité de Nice s'inscrit comme une première tentative de réforme des institutions pour faire préalablement face au cinquième élargissement.

2.1. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

2.1.1. LA DIVERSITE DANS UNE EUROPE NI FEDERALE NI CONFEDERALE

Au sein de l'Union, chaque Etat conserve ses spécificités institutionnelles et sa propre approche démographique de la circonscription électorale. Le ratio nombre d'habitants / nombre de députés est supérieur à 90 000 dans les « grands » Etats membres tels que l'Allemagne, l'Espagne, la France ou le Royaume-Uni. A l'inverse, les « petits » pays se caractérisent par une sur-représentation au sein de leurs Assemblées nationales (ratio inférieur ou égal à 10 000 habitants par député pour Chypre, le Luxembourg ou Malte). Cet état de fait a des conséquences sur l'attente du niveau de représentation que la population des « petits » juge nécessaire au sein des institutions européennes.

L'efficacité du système européen passe par une combinaison du système communautaire, à logique fédérale, et une fédération d'Etats qui ne sont pas tous égaux en poids et en influence. Dans le contexte de l'élargissement, la légitimité de la puissance s'affronte à celle de la démocratie (qui suppose des institutions supranationales).

2.1.2. LA METHODE COMMUNAUTAIRE DES PRISES DE DECISIONS

La construction européenne repose sur la supranationalité (marché unique, contrôle de la concurrence,...) et l'intergouvernementalité (politique étrangère,...).

La supranationalité combine un mécanisme intégré de décision et un transfert de compétence des Etats vers une personne juridique supérieure (Communauté

européenne, Banque centrale européenne,...). L'Union européenne ne peut pas être le support du transfert de compétence car elle ne dispose pas de la personnalité juridique.

Dans l'intergouvernementalité, les Etats s'engagent seulement à se concerter afin d'obtenir une décision par le consensus. L'exécution de cette décision qui n'a pas de portée juridique, revient aux seules administrations nationales.

Bénéficiant du monopole d'initiative, la Commission européenne dispose principalement de trois procédures pour faire adopter ses propositions législatives :

- ❖ Dans la procédure dite « de codécision », qui s'applique à de nombreux domaines, une proposition de « loi » est adoptée si elle obtient l'accord conjoint du Parlement européen (représentation des citoyens de l'Union) et du Conseil de l'union européenne (représentant les gouvernements des Etats membres), statuant à la majorité qualifiée.
- ❖ Dans la procédure « d'avis conforme », le Conseil doit respecter l'avis du Parlement pour conclure des accords d'association avec les pays tiers, engager les procédures d'adhésion de nouveaux Etats membres et instaurer une coopération renforcée dans un domaine régi par la codécision.
- ❖ Dans la procédure dite « de consultation », la Commission propose et le Conseil décide à la majorité qualifiée ou à l'unanimité après avoir notamment consulté le Parlement européen.

2.1.3. LES TROIS PILIERS DE COMPETENCES DE L'UNION EUROPEENNE

Depuis le Traité de Maastricht, l'Union européenne repose sur trois piliers qui fonctionnent selon les procédures de décisions communautaires et intergouvernementales.

Fondées sur le principe de subsidiarité, les Communautés européennes constituent le premier pilier. Les compétences exclusives de l'Union européenne relèvent du processus de décision communautaire impliquant l'ensemble des institutions. Une proposition de la Commission européenne est adoptée par le Conseil de l'Union européenne et par le Parlement européen. Dans la plupart de ces domaines, le Conseil prend les décisions communautaires à l'unanimité, parfois à la majorité qualifiée.

Le deuxième pilier a pour objectif de maintenir la paix et de renforcer la sécurité internationale dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune. Le processus de décision est prioritairement intergouvernemental. Les stratégies communes sont décidées par les Etats membres à l'unanimité.

Le troisième pilier institue une coopération policière et judiciaire en matière pénale. Ce processus de décision intergouvernementale implique les ministres de l'intérieur et de la justice réunis en Conseil de l'Union européenne.

2.1.4. LA PROCEDURE DE COOPERATIONS RENFORCEES

Le Traité de Nice instaure une procédure de coopération renforcée pour la mise en oeuvre d'une action ou d'une position commune, à l'exclusion des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Le Conseil statue à la majorité qualifiée sur tout projet de coopération renforcée des 1^{er} et 3^{ème} piliers et à l'unanimité pour le 2^{ème} pilier. Le concept est envisageable dès que huit pays le veulent, sans qu'aucun autre pays ne puisse opposer son veto. L'avis conforme du Parlement doit être obtenu lorsque la coopération renforcée porte sur un domaine qui relève de la co-décision.

2.2. LES INSTITUTIONS DECISIONNELLES

2.2.1. ROTATION DE LA PRESIDENCE DE L'UNION EUROPEENNE

Chaque Etat membre assure la présidence de l'Union européenne à tour de rôle pendant six mois selon un système de rotation. Lorsqu'un Etat membre en assure la présidence, son chef d'Etat ou de gouvernement préside le Conseil européen. Ses ministres président le Conseil de l'Union européenne pour le domaine qui les concerne.

2.2.2. LE CONSEIL EUROPEEN

Le Conseil européen est composé des chefs d'Etats ou de gouvernement des pays membres ainsi que du Président de la Commission européenne, assistés par les Ministres des Affaires étrangères. Se réunissant en sommet à Bruxelles au moins deux fois par an (deux fois par semestre dans la pratique), ses conclusions résultent d'un consensus.

Définissant les priorités et le calendrier de la construction européenne, le Conseil européen fixe les grandes orientations politiques et donne les impulsions sur les sujets les plus importants. Ses décisions ont une portée politique importante mais elles n'ont pas de valeur juridique. Pour être effectivement mises en oeuvre, elles doivent suivre la procédure normale des textes juridiques communautaires. Le Conseil européen intervient également sur des thèmes qui relèvent de la politique intergouvernementale.

2.2.3. LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE OU LE CONSEIL DES MINISTRES

Plus simplement appelé Conseil, le Conseil (des ministres) de l'Union européenne est le principal organe de décision de celle-ci. Il adopte, avec le Parlement européen, les « lois » directives, décisions et règlements européens. S'il statue à la majorité simple ou à l'unanimité, il décide principalement à la majorité qualifiée. Celle-ci est déterminée grâce à un système de pondération des voix où chaque Etat se voit attribuer un nombre de voix en fonction de son poids démographique. Le Traité de Nice fixe le nouveau poids de chaque Etat. Pour modifier une proposition de la Commission sans le consentement de celle-ci, l'unanimité des membres du Conseil est requise. En s'appuyant sur un seul Etat, la Commission peut donc bloquer toute tentative de modification de sa proposition initiale.

Il réunit de manière régulière les Ministres des Etats membres, habilités à engager leur gouvernement dans leur domaine de compétence au sein des neuf formations possibles. Le Secrétaire général du Conseil remplit la fonction de Haut représentant de la Politique étrangère et de sécurité commune sur la scène internationale.

2.2.4. LA COMMISSION EUROPEENNE

Incarnant l'intérêt général de la Communauté, la Commission européenne est l'organe exécutif de l'Union. Elle prépare et met en oeuvre les décisions du Conseil et du Parlement européen. Gardienne des traités, elle propose des actions ou une nouvelle législation et veille à leur application. Agissant sous contrôle du Parlement européen, elle dispose d'un pouvoir de décision propre. De plus, elle exécute le budget et gère les fonds communautaires. Enfin, elle négocie au nom de l'Union les accords internationaux sur la base de mandats donnés par les Etats membres.

Le président de la Commission est désigné par le Conseil européen à la majorité qualifiée après approbation du Parlement européen. Les États membres établissent la liste des personnalités qu'ils envisagent de nommer commissaires. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et en accord avec le président désigné, approuve cette liste. La Commission constituée est validée par le Parlement. Le président de la Commission fixe les portefeuilles dévolus à chaque commissaire au cours de leur mandat de cinq ans.

Jusqu'au 31 octobre 2004, trente commissaires composaient la Commission, dont deux pour l'Allemagne, la France, Le Royaume-Uni et l'Italie. Institution originellement supranationale, elle est désormais composée d'un unique commissaire par Etat en échange d'une meilleure prise en compte du poids démographique dans la

pondération des voix au Conseil. Au-delà d'une Union à vingt-sept pays, le nombre de commissaires reste à vingt-sept. Un système de rotation égalitaire sera instauré selon des modalités reflétant les caractéristiques démographiques et géographiques de l'Union. Celles-ci seront fixées à l'unanimité par le Conseil.

2.2.5. LE PARLEMENT EUROPEEN

Seule institution de l'Union européenne élue au suffrage universel direct pour une mandature de cinq ans, le Parlement européen exerce des pouvoirs législatif, budgétaire et de contrôle politique des autres institutions européennes. Le traité de Nice renforce son rôle de co-législateur. Son droit de recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes est étendu. Outre le processus de désignation de la Commission, le Parlement européen peut adopter une motion de censure à la majorité des deux tiers des voix et à la majorité des membres qui le composent.

Le président du Parlement est élu parmi ses pairs. Depuis le Traité de Nice, le nombre maximal de sièges au Parlement européen est de 732. Les députés siègent pour une durée de cinq ans par groupes politiques et non par délégation nationale.

Elu par le Parlement pour un mandat de cinq ans, le Médiateur européen est compétent pour les plaintes des citoyens à l'encontre uniquement d'une institution ou d'un organisme communautaire.

2.2.6. LES AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

2.2.6.1. Les institutions de contrôle

La Cour de justice des Communautés européennes est une institution juridictionnelle assistée par un Tribunal de première instance. Elle veille au respect du droit communautaire et à l'interprétation et à l'application des traités européens. Institution européenne indépendante, la Cour des comptes européenne contrôle la légalité et la régularité des recettes et des dépenses communautaires.

Chacune est composée d'un représentant par Etat membre nommé pour un mandat de six ans renouvelable : les juges par les Etats membres et les conseillers par le Conseil à la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen.

2.2.6.2. Les institutions financières

La Banque européenne d'investissement est l'institution financière de l'Union

européenne. Elle accorde des prêts pour des investissements productifs qui favorisent la réalisation des objectifs fondamentaux et prioritaires. Composé des Ministres des Finances des Etats membres, le Conseil des gouverneurs est l'organe de décision qui nomme les vingt-cinq membres (un par Etat) du Conseil d'administration et des comités de direction et de vérification pour une période renouvelable de cinq ans.

La Banque centrale européenne définit et met en oeuvre la politique monétaire unique en euro. Elle a pour mission le maintien de la stabilité des prix.

2.2.6.3. Les organes consultatifs

Le Comité économique et social est l'organe d'expression des acteurs socio-économiques. Il représente les différentes composantes économiques et sociales de la société civile. Le Comité des Régions représente les collectivités locales et régionales de l'Union européenne. Ses membres doivent disposer d'un mandat électoral qui les rattache à la collectivité qu'ils représentent. Ils sont respectivement consultés à la majorité simple dans les domaines intéressant les conditions de vie des citoyens et pour toute question touchant aux intérêts régionaux.

Chacun des deux organes consultatifs est composé au maximum de 350 membres élus à la majorité qualifiée, pour 4 ans, par le Conseil sur proposition des gouvernements selon la répartition qui suit l'importance de la population (cf. annexe 3).

2.2.6.4. Agences décentralisées

Ce sont des agences techniques chargées de coordonner, dans un domaine particulier comme l'environnement ou la formation professionnelle, la collecte, les échanges et l'analyse des informations et de les communiquer tant aux instances décisionnelles européennes, qu'au grand public et aux professionnels.

2.2.7. POIDS INSTITUTIONNEL DES ETATS MEMBRES

2.2.7.1. Genèse de la surpondération des « petits Etats »

En préliminaire du Traité de Nice, la conférence intergouvernementale de mars 1996 à juin 1997 tente de réformer le mécanisme de décisions des institutions européennes pour faire face aux futurs élargissements. Les premières discussions portent sur la réduction du nombre de commissaires afin de disposer d'une commission plus restreinte. Les secondes ont pour objet la re-pondération des votes des Etats membres au sein du

Conseil pour mieux tenir compte de leur poids démographique. Cette négociation naît de la sur-pondération des « petits » Etats par rapport aux « grands ». Ainsi en cas de vote à la majorité qualifiée, le Luxembourg dispose de 2 voix dans l'Union à 15 et l'Allemagne de seulement 10 voix alors que le rapport de population est de 1 à 200. Les cinq plus « grands » (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni) rassemblent les deux tiers de la population mais ils ne détiennent seulement que 48 voix contre 39 pour les dix « petits ». Si ces derniers disposent aisément de la minorité de blocage fixée à 26, les cinq « grands » votant ensemble ne peuvent atteindre seuls la majorité qualifiée de 62 voix.

L'histoire de la construction européenne explique ce déséquilibre. Dans l'Europe des 6, la pondération veille à ne pas écraser la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas par l'Allemagne, la France et l'Italie. Les élargissements successifs intègrent une majorité de petits Etats (Danemark, Irlande, Grèce, Portugal, Autriche, Finlande et Suède). Ceux-ci obtiennent le même nombre de voix que les anciens de taille comparable. Il se développe ainsi un déséquilibre appelé à grandir avec le passage à 25.

A la veille de la conclusion du Traité d'Amsterdam, un compromis paraît se dessiner. Chaque Etat n'aurait plus qu'un commissaire. Les cinq « grands » perdent leur deuxième commissaire au profit d'une re-pondération des voix en leur faveur. Mais ce compromis capote partiellement car les « petits » ne se résignent pas à la diminution de leur poids relatif et l'Allemagne ne se bat pas avec conviction pour ce rééquilibrage. Selon le protocole n°7 du Traité d'Amsterdam, il est décidé que la concrétisation de ne nommer qu'un commissaire par Etat est liée à un accord sur la re-pondération des votes.

2.2.7.2. Les poids institutionnels attribués par le Traité de Nice

Réuni à Nice le 11 décembre 2000, le Conseil européen modifie, après d'après négociations, la pondération des voix en faveur des pays les plus peuplés. Bien que les quatre « grands » pays (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) triplent quasiment leur nombre de voix (29 contre 10), ceux-ci restent malgré tout sous-représentés. « Pesant » ensemble plus de 57% de la population au sein de l'Europe à 25, ils ne disposent que de 36% des voix pondérées. L'Espagne et la Pologne bénéficient avantageusement de ce rééquilibrage en se voyant attribuer 27 voix (contre 8 auparavant pour l'Espagne).

Depuis le 1^{er} novembre 2004, le nombre total des voix au sein du Conseil est de 321 (à celles-ci s'ajouteront 10 et 14 voix, respectivement prévues pour la Bulgarie et la Roumanie). Elles se répartissent de la manière suivante (cf. annexe 3) :

❖ Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni	29 voix
❖ Espagne, Pologne	27 voix
❖ Pays-Bas	13 voix
❖ Grèce, Belgique, Hongrie, Portugal, République tchèque	12 voix
❖ Autriche, Suède	10 voix
❖ Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Slovaquie	7 voix
❖ Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg, Slovaquie	4 voix
❖ Malte	3 voix

Proportionnelle au nombre d'habitants, la répartition des 732 sièges de députés par Etat membre au sein du Parlement européen est la suivante :

❖ Allemagne	99 députés
❖ France, Italie, Royaume-Uni	78 députés
❖ Espagne, Pologne	54 députés
❖ Pays-Bas	27 députés
❖ Belgique, République tchèque, Grèce, Hongrie, Portugal	24 députés
❖ Suède	19 députés
❖ Autriche	18 députés
❖ Danemark, Finlande, Slovaquie	14 députés
❖ Irlande, Lituanie	13 députés
❖ Lettonie	9 députés
❖ Slovaquie	7 députés
❖ Chypre, Estonie, Luxembourg	6 députés
❖ Malte	5 députés

En prévision de leur intégration, 35 et 18 sièges sont respectivement attribués à la Roumanie et à la Bulgarie. En l'attente, le Traité de Copenhague répartit, leurs voix au sein du Parlement lors du Sommet de Bruxelles d'octobre 2002. Après les élections de 2009, la composition sera abaissée avec un maximum de 736 sièges (cf. annexe 3).

2.2.7.3. La prise de décision selon la « triple majorité »

L'Allemagne n'obtient pas plus de voix que les trois autres plus grands Etats bien qu'elle soit plus peuplée d'environ 40%. En conséquence, elle parvient à imposer la « clause de vérification démographique » selon laquelle toute majorité qualifiée doit représenter au moins 62 % de la population de l'Union. Cette clause rend la prise de décision plus complexe que précédemment. En comparaison, dans l'Europe des 15, l'association de deux « grands » Etats avec deux « petits » suffit pour empêcher l'adoption d'une décision en atteignant la minorité de blocage calculé à 26 voix.

Le Traité de Nice institue donc la « triple majorité » suivante pour qu'une décision soit adoptée au sein du Conseil :

- ❖ Une majorité qualifiée qui doit évoluer en fonction du rythme des adhésions de 71,26% à 73,4%. Elle est actuellement de 72,3% des voix soit 232 voix pour

l'Union européenne à 25 Etats membres (255 voix sur 345 pour 27 membres).

Conseil	UE 15 selon Amsterdam	UE 15 selon le Traité de Nice	UE 25 selon le Traité de Nice	UE 27 selon le Traité de Nice
Nombre de votes	87	237	321	345
Majorité qualifiée	62	169	232 (72,3%)	255 (73,9%)
Minorité de blocage	26	69	90	91

❖ Une majorité numérique simple d'Etats doit favorablement voter. Cette clause confère une capacité de blocage aux « petits » Etats.

❖ Un Etat peut demander que la majorité qualifiée représente au moins 62% de la population de l'Union (soit au minimum les cinq pays les plus peuplés).

Au Sommet de Nice de décembre 2000, le Conseil européen juge nécessaire de poursuivre les réformes institutionnelles impulsées par le Traité de Nice pour constitutionaliser une Union composée au minimum de vingt-cinq Etats membres.

PARTIE 3. DE LA CONVENTION AU TRAITE CONSTITUTIONNEL

Après dix huit mois de travaux, une Convention européenne, mandatée par le Conseil européen, remet le 18 juillet 2003 un projet de Traité pour une Constitution européenne. En dépit des intérêts divergents des quinze Etats membres et des pays candidats, une Conférence intergouvernementale parvient à amender ce projet pour obtenir un accord des chefs d'Etat et de gouvernement le 18 juin 2004. Le 29 octobre 2004 à Rome, ceux-ci signent le Traité établissant une Constitution pour l'Union européenne.

3.1. LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

3.1.1. GENESE DES TRAVAUX DE LA CONVENTION

Au Sommet de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, le Conseil européen mandate une Convention chargée de réfléchir aux possibles réformes institutionnelles de l'Union européenne, dans la perspective d'une Europe élargie.

La Convention réunit, du 28 février 2002 au 10 juillet 2003, 105 membres issus de délégations des gouvernements des quinze Etats membres et des pays candidats, de représentants des différentes institutions nationales et européennes et de la société civile. Présidée par le Président Valéry Giscard d'Estaing, elle s'attache à trouver un équilibre entre le possible et le souhaitable. Orientée dans ses travaux par les propositions conjointes de la France et de l'Allemagne, la Convention veille ainsi aux respects des « lignes

rouges » britanniques (maintien de l'unanimité en matière de politique étrangère, de fiscalité, de politique sociale) afin que le projet soit acceptable par Londres. Elle remet le 18 juillet 2003, un projet de Traité pour une Constitution européenne. Celui-ci ambitionne de simplifier le fonctionnement institutionnel en rassemblant tous les Traités et la Charte européenne des droits fondamentaux en un seul document constitutionnel.

3.1.2. LES PROPOSITIONS INNOVANTES DE REFORMES DES INSTITUTIONS

Afin de simplifier le système de décision de l'Union européenne, la Convention fusionne les trois piliers en un seul texte définissant les politiques de l'Union. Le processus de décision communautaire devient applicable par un passage partiel à la majorité qualifiée. Instaurant le droit d'initiative populaire en matière législative et offrant la possibilité pour un Etat membre de se retirer de l'Union, la Convention accroît les pouvoirs législatifs du Parlement européen. Elle attribue enfin une personnalité juridique à l'Union européenne et propose de manière innovante :

- ❖ La fin de la présidence tournante du Conseil européen avec l'élection d'un président pour deux ans et demi.
- ❖ La création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne, chargé notamment de la Politique étrangère et de sécurité commune.
- ❖ La limitation à quinze du nombre le commissaires européens.

3.1.3. L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DU PROJET DE TRAITE DE LA CONVENTION

3.1.3.1. Les réformes organisationnels des Conseils et de leur présidence

Le système de la présidence tournante du Conseil européen est modifié par la création d'un président permanent, élu par le Conseil européen pour deux ans et demi, renouvelable une fois. Cette nouvelle autorité assurerait des tâches de représentation de l'union dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune.

Le Conseil de l'Union européenne est scindé en un Conseil des Affaires étrangères et un Conseil législatif et des Affaires générales. Ce dernier met en évidence les pouvoirs législatifs du Conseil des Ministres.

Le Conseil des Ministres des Affaires étrangères est présidé par le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Ce nouveau personnage exerce les fonctions assumées dans le Traité de Nice par le haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, et par le Commissaire chargé des relations extérieures. Ce ministre des Affaires

étrangères dépend donc à la fois de la Commission et du Conseil.

Les formations des autres Conseils des ministres sont présidées par les représentants des États membres selon un système de rotation égale pour une période d'au moins un an. Les détails de ce système de rotation sont à fixer par une décision européenne, adoptée à l'unanimité par le Conseil européen, en tenant compte des équilibres politiques et géographiques et de la diversité des États membres.

3.1.3.2. L'abrogation de la triple majorité et la création de clauses passerelles

La « triple majorité » du Traité de Nice est abrogée au profit d'une double majorité numérique afin de simplifier la prise de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Applicable à partir de 2009, une décision est validée si elle réunit l'accord de 50% des États membres représentant 60% de la population de l'Union.

L'une des innovations les plus importantes de la Convention concerne « les clauses passerelles » qui permettent au Conseil européen, statuant à l'unanimité, de décider d'appliquer dans un domaine déterminé la majorité qualifiée et /ou la procédure législative ordinaire (codécision). Le champ d'application de la majorité qualifiée, est élargi à une vingtaine de dispositions supplémentaires, en particulier dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

3.1.3.3. Une Commission restreinte à 15 membres

Tant que l'Union comprend au plus vingt-sept États membres, la Commission est composée d'un commissaire par État membre depuis le Traité de Nice. Le risque d'une Commission trop large (où les décisions se prennent à la majorité) est la perte de sa collégialité et une évolution vers une instance de représentation des gouvernements au lieu d'incarner l'intérêt et l'autorité communautaires.

Afin de palier cet inconvénient, la Convention propose un collège à effectif réduit de 15 membres (dont le Président de la Commission, et le Ministre de Affaires étrangères) à partir du 1er novembre 2009, auquel s'ajoute des commissaires sans droit de vote en provenance des États membres sans représentant national au sein de ce collège restreint. Un système de rotation égalitaire du bénéfice du droit de vote est mis en place. Dans cette formule, les commissaires européens avec et sans droit de vote travaillent ensemble sans que leurs tâches respectives ne soient bien définies.

3.1.3.4. Un parlement qui abaisse le seuil de représentation

Portant le nombre de députés à 736 sièges, la Convention suggère d'établir une règle d'attribution qui spécifie une répartition entre Etat assurée de façon dégressivement proportionnelle à leur poids démographique, avec un seuil minimum de quatre sièges.

3.2. LES APRES DEBATS AU SEIN DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

3.2.1. LA DIFFICULTE DE TROUVER UN COMPROMIS ENTRE ETATS MEMBRES

Ouverte à Rome le 4 octobre 2003, une Conférence intergouvernementale examine les travaux de la Convention européenne. Les qualifiant pourtant de « bonne base de départ », le Conseil européen, réuni à Bruxelles en décembre 2003, ne parvient pas à trouver un compromis sur le projet de Constitution. Le processus constitutionnel, lancé après les laborieuses négociations du Traité de Nice butte ainsi sur les points suivants ayant des incidences sur l'influence du poids démographique au sein des institutions :

- ❖ Le champ d'application de la majorité qualifiée. Le Royaume-Uni conteste plus particulièrement le passage à la majorité qualifiée sur les questions de coopération judiciaire.
- ❖ La fin de la présidence tournante de l'Union et le système proposé de rotation de la présidence du Conseil.
- ❖ La composition de la Commission européenne.
- ❖ Les pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire.
- ❖ La définition de la « clause passerelle ».

3.2.2. LES PRISES DE POSITIONS DE LA COMMISSION ET DU PARLEMENT

La Commission européenne souhaite la mise en place d'une Commission plus efficace et légitime, en désignant autant de commissaires que d'Etats membres, avec les mêmes droits et les mêmes obligations. Le processus décisionnel serait confié à des groupes de commissaires, compétents dans des domaines déterminés. Le collège au complet ne se prononcerait que sur des questions d'importance stratégique et politique. La capacité décisionnelle de l'Union européenne pourrait être renforcée en réduisant l'exigence de l'unanimité.

Quant au Parlement européen, il prend principalement position pour un accroissement son rôle. Il souhaite limiter le rôle du Président du Conseil européen afin d'éviter des conflits avec le Président de la Commission et le futur Ministre des Affaires

étrangères. Enfin, il est favorable au maintien de l'unanimité au Conseil pour la Politique étrangère et de sécurité commune et dans certains secteurs de la politique sociale.

3.2.3. LES DIVERGENCES SUR L'INFLUENCE DU POIDS DEMOGRAPHIQUE

Le projet élaboré par la Convention est principalement soutenu par les « grands » Etats (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) et les Etats du Benelux. Favorable au maintien du droit de veto en matière de Politique étrangère, l'Allemagne, la France, et le Royaume-Uni souhaitent clarifier les modalités de présidence des conseils et le rôle et les attributions du Ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne.

La meilleure prise en compte du poids démographique dans les prises de décisions à la majorité qualifiée devient un enjeu de pouvoir et de prestige. C'est pourquoi, l'Espagne et la Pologne refusent de renoncer aux avantages du Traité de Nice qui leur confère un poids institutionnel plus important que leur poids démographique dans les votes à la majorité qualifiée au Conseil. Souhaitant conserver un représentant par pays à la Commission, les « petits » et les nouveaux pays craignent d'être écrasés par les « grands » avec la disparition de la présidence tournante au Conseil européen.

3.2.4. EVOLUTION DES COMPROMIS SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS

3.2.4.1. La recherche d'un consensus sur l'organisation des Conseils

Un consensus est rapidement trouvé sur le principe d'une rotation à la tête des Conseils des ministres et d'une présidence collective. Les hésitations sont cependant importantes sur les détails de sa mise en oeuvre et plus particulièrement sur le nombre de pays assumant la présidence collective (trois à quatre) et sa durée (de 6 mois à 2 ans).

La création d'un Ministre des Affaires étrangères, placé sous la double casquette de la Commission et du Conseil, suscite des doutes. Certains « petits » pays se montrent réticents à confier à cette personnalité hybride la présidence du Conseil des relations extérieures. Contestant le terme de ministre, d'autres États membres préfèrent la dénomination de « Secrétaire général aux Affaires étrangères ». Le rôle de ce ministre nécessite d'être éclairci sur son droit de vote dans les domaines ne relevant pas de sa compétence. Une suggestion est faite pour instaurer la possibilité d'un vote à la majorité qualifiée lorsque le Conseil statue sur une proposition du Ministre des Affaires étrangères.

3.2.4.2. La négociation des seuils de la double majorité « population –Etat »

L'Espagne et la Pologne sont les principaux opposants à la réforme de la « triple majorité » car ils détiennent depuis le Traité de Nice presque autant de voix (27) que les quatre « grands » (29 voix). Pour ces deux pays, leur part dans la minorité de blocage au sein d'une Europe à 25 diminue de 30% à 20,9%, alors que celle de l'Allemagne progresse de 32,2 à 45,2%. Celle des trois autres « grands » Etats restent stable à près de 32% (cf. annexe 5).

Dès le principe de la double majorité acquis, un accord est recherché sur les pourcentages définissant la majorité qualifiée. Certains pays membres souhaitent une parité entre la représentation de la population et des Etats. D'autres veulent inclure les clauses spéciales suivantes pour faciliter un compromis :

- ❖ Un nombre minimal d'Etats est nécessaire pour obtenir une minorité de blocage quel que soit leur poids démographique.
- ❖ Une minorité de blocage doit représenter au moins 12-15% de la population.
- ❖ Permettre des négociations supplémentaires en cas de majorité très étroite.

Abandonnant la proposition de ne pas comptabiliser les abstentions comme des votes négatifs, un consensus est trouvé en juin 2004 sur des seuils de 55% des Etats membres et de 65% de la population.

Concernant les clauses passerelles, la conférence intergouvernementale propose qu'elles ne puissent se faire que si l'un des parlements nationaux émet une objection (formule du « nihil obstat »). Conditionnant l'utilisation des clauses passerelles à un potentiel veto d'un parlement national, cette formulation s'impose malgré l'opposition de délégations qui demandent le relèvement du seuil de refus nationaux.

L'extension du vote à la majorité qualifiée se confirme mais le maintien de l'unanimité est toutefois souhaité dans des domaines sensibles tels que la fiscalité et la politique extérieure. Une procédure dite de « frein d'urgence » est proposée afin d'offrir la possibilité aux membres du Conseil de suspendre un projet qui porte atteinte « aux principes fondamentaux du système juridique ou de sécurité sociale d'un Etat membre ».

3.2.4.3. Le maintien provisoire du principe d'un commissaire par Etat

La formule des Commissaires sans droit de vote est abandonnée au profit de celle inspirée par le Traité de Nice offrant un Commissaire par pays. Cette décision est issue d'un difficile compromis entre les divergences des « grands » et des « petits » pays. Les nations les moins peuplées et les nouveaux Etats membres veulent absolument avoir

une représentation au sein de la Commission et plaident pour le principe d'un Commissaire par Etat membre. Les « grands » Etats membres, de leur côté, craignent d'être mis en minorité dans un collège comprenant un Commissaire par pays. De plus, ils insistent sur le fait qu'une Commission avec un collège de 27 membres ou plus est difficile à gérer. Cette position prend le contre-pied de la Commission qui estime qu'elle doit compter un membre à part entière pour chaque pays afin d'être efficace et crédible.

Le maintien d'un Commissaire par Etat membre est arrêté de manière informelle jusqu'à une certaine date avant de réduire la taille du collège. Les discussions se portent ensuite sur les modalités d'application. Trois possibilités sont débattues : l'entrée en vigueur en 2009, un ajournement à 2014 ou l'introduction d'une « clause de rendez-vous ». Sans figer de manière rigide la composition de la Commission, les options proposées pour le nombre maximal des Commissaires sont une réduction à 15 ou 18 Commissaires ou une réduction à deux tiers du nombre des Etats membres sachant que chacun serait représenté dans deux formations de la Commission sur trois.

3.2.4.4. Un accord formel sur le seuil minimal de sièges au Parlement

Le seuil minimum des sièges au Parlement européen étant directement lié à leur représentativité démographique, les « petits » Etats sollicitent un seuil de sièges minimum plus élevé que celui prévu par les conventionnels. Un accord informel se dessine relativement vite sur le relèvement du seuil minimum des sièges à cinq et une réévaluation du nombre de parlementaires au-delà de 736. Toutefois, un compromis n'aboutit qu'à la clôture de la Conférence intergouvernementale en juin 2004.

3.3. LES INSTITUTIONS SELON LE PROJET DU TRAITE CONSTITUTIONNEL

3.3.1. LE PRESIDENT DU CONSEIL EUROPEEN ET LA « TEAM-PRESIDENCY »

Le Traité constitutionnel adopte le principe d'une présidence par groupe d'Etats pour les différentes configurations du Conseil (sauf pour le Conseil des Affaires étrangères présidé par le Ministre des Affaires étrangères). Les conditions de rotation égale entre les Etats membres seront précisées par une décision du Conseil européen à la majorité qualifiée. Trois Etats membres forment une « team-presidency » pour une période de dix-huit mois. Sur la base d'un programme commun, chacun préside toutes les formations pour une période de six mois, tout en étant assisté par les deux autres. Ces deux « vices-présidences » garantissent une meilleure continuité de l'action d'une présidence

dont la nature devient plus collégiale.

Elu à la majorité qualifiée pour deux ans et demi par les chefs d'Etat et de gouvernement, un Président du Conseil européen se substitue à la « présidence tournante ». Il assure la continuité des travaux du Conseil européen et représente l'Union européenne à son niveau sur la scène internationale. Instance intergouvernementale, le Conseil européen s'exprime par consensus. Afin d'éviter une concurrence entre les deux présidences, la Constitution ne prévoit pas qu'une même personne cumule les présidences du Conseil européen et de la Commission, mais elle ne l'interdit pas non plus.

Enfin, le fonctionnement du Conseil des ministres est modifié. Prévu par la Convention, le Conseil « législatif », est supprimé. En revanche, il siège en public lorsqu'il délibère et vote sur des textes législatifs. Dans le domaine non législatif, les délibérations demeurent à huis clos.

3.3.2. LA CREATION DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES DE L'UNION

Un poste de Ministre européen des Affaires étrangères est créé. Vice-président de la Commission chargé des relations extérieures, il préside le Conseil des Ministres des Affaires étrangères. Il assume les fonctions de Commissaire aux relations extérieures et de Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune.

En cas de motion de censure votée par le Parlement européen à l'encontre du collègue, ce ministre doit démissionner de la Commission mais peut rester au Conseil en attendant la formation d'une nouvelle Commission. La proposition relative au vote à la majorité qualifiée n'est finalement pas retenue.

3.3.3. LES PRISES DE DECISIONS AU SEIN DES INSTITUTIONS

3.3.3.1. Des clauses passerelles à l'efficacité réduite et une utilisation de la majorité qualifiée accrue

Le vote à l'unanimité au sein du Conseil qui laisse la possibilité à un seul Etat d'empêcher la prise de décision devient l'exception. L'unanimité est toutefois maintenue dans le domaine de la fiscalité et partiellement dans les domaines de la politique sociale et de la Politique étrangère de sécurité commune. De plus, les « lois » fixant les ressources propres et les perspectives financières seront décidées à l'unanimité. La coopération judiciaire en matière pénale et la coordination de la sécurité sociale des travailleurs migrants bénéficient du système des « emergency brakes ». Le vote à la majorité qualifiée

est maintenu dans ces deux secteurs mais chaque Etat peut demander l'organisation d'un débat au sein du Conseil européen. Enfin, la majorité qualifiée est applicable aux services d'intérêt général, à la politique spatiale, à l'énergie et à l'aide humanitaire.

Concernant les clauses passerelles, leur efficacité est réduite par le double verrou de la décision à l'unanimité du Conseil européen et du droit de veto de chacun des parlements nationaux. Un seul Etat peut donc empêcher un passage à la majorité qualifiée et/ou la procédure législative ordinaire.

3.3.3.2. Une double majorité qualifiée limitée par deux clauses

A partir du 1^{er} novembre 2009, la double majorité des Etats membres et des peuples, fortement remise en cause lors des débats, est maintenue après son relèvement et l'ajout de deux conditions supplémentaires que n'avait pas suggérées la Convention.

Conformément à l'article I-25, la majorité qualifiée est atteinte lorsqu'elle réunit 55% des Etats membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant 65% de la population de l'Union. Si le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du Ministre des Affaires étrangères, la majorité numérique est portée à 72 % des Etats membres du Conseil de l'Union européenne.

Afin de diminuer l'avantage donné aux grands pays, une minorité de blocage doit être constituée d'au moins quatre Etats membres pour éviter que trois « grands » Etats puissent, seuls, bloquer une décision du Conseil de l'Union européenne.

Enfin, une clause (révocable à partir de 2014) permet aux Etats représentant les trois quarts d'une minorité de blocage de faire appel d'une décision au Conseil, qui devra faire « tout en son pouvoir » pour trouver « dans un délai raisonnable » une solution (mais sans pouvoir bloquer définitivement l'adoption d'une loi).

3.3.3.3. Analyse de la capacité de blocage du vote à la majorité qualifiée

Le nouveau système de vote renforce le poids des quatre « grands » et plus particulièrement celui de l'Allemagne (qui pèse 18,2% des votes de la condition de population au lieu de 9% dans la majorité qualifiée du Traité de Nice) (cf. annexe 5). L'Espagne et de la Pologne augmente aussi leur influence en acquérant respectivement 14,3% et 12,9% des voix nécessaires à la décision contre actuellement 11,6% (27 voix/seuil de 232 voix). Mais les Etats membres raisonnent principalement en fonction de leur possibilité de faire échec à l'adoption d'une décision qui ne leur est pas favorable.

Comparatif de la majorité qualifiée (MQ) et de la minorité de blocage (MB)

	UE à 15 Etats	UE à 25 Etats		
		<i>Traité de Nice</i>	<i>Projet de la Convention</i>	<i>Traité Constitutionnel</i>
Majorité qualifiée (MQ)	169 voix sur 237 voix	232 voix sur 321 voix	50% Etats 60% population	55% Etats 65% population
Coalition minimale d'Etats pour atteindre la MQ	8 Etats	13 Etats	13 Etats	Clause d'au moins 15 Etats
Pourcentage minimal de la population pour obtenir la MQ	Clause 62% de la population des Etats votant favorablement		Clause 60% population	Clause 65% population
Minorité de blocage (MB)	69 voix	90 voix	40% population	35% population
Coalition minimale d'Etats et/ou pourcentage minimal de la population pour obtenir la MB	3 Etats avec 33,7% (France, Italie, Portugal)	4 Etats avec 38,9% (France, Roy.Uni, Italie, Malte)	3 Etats avec 40,5% (All., Roy. Uni, Espagne)	4 Etats avec 35,1% (Roy. Uni, Italie, Espagne, Malte)

La capacité de blocage à la majorité pondérée de la population de l'Allemagne évolue de 32,2% à 51,6%. Celle de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie croît légèrement de 32,2% à respectivement 37,5%, 37,3% et 36,2%. A l'inverse, celle de la Pologne et de l'Espagne diminue de 30% à 26,5% et 23,9%. Pour bloquer ensemble une décision prise par les quatre « grands », ces deux pays doivent obtenir le concours d'au minimum trois plus « petits » dans le système de Nice. Dans le Traité constitutionnel, ils ont besoin de neuf « petits » en recourant à la clause de la majorité numérique d'Etat.

Chaque pays membres dispose d'un égal pouvoir de blocage à la majorité numérique d'Etats, soit 9,9%. En revanche, les dix-neuf pays les moins peuplés de l'Union divisent entre 1,4 pour les Pays-Bas et 11 pour Malte leur capacité à bloquer la majorité pondérée en population. Ce pouvoir demeure toutefois près du triple de leur poids démographique. Pour les onze moins peuplés (Danemark à Malte), il est, de plus, supérieur à celui détenu par Traité de Nice.

3.3.4. LA COMPOSITION DE LA COMMISSION

Jusqu'en 2014 (et non plus 2009), la Commission est composée d'un Commissaire par Etat membre. Au-delà, elle sera égale à deux tiers du nombre d'Etats membres (18 dans une Europe à 27) avec un principe de rotation « égalitaire » entre les Etats. Toutefois, le Conseil européen pourra modifier à l'unanimité ce nombre.

La légitimité d'une Commission où les « grands » Etats membres ne sont plus

représentés pourrait être remise en cause. Contrairement au souhait de l'Allemagne, les modalités de désignation du Président de la Commission sont à peine modifiées. Le président continue d'être désigné par le Conseil européen à la majorité qualifiée, puis il est approuvé par le Parlement européen. Le Conseil européen arrête la liste des commissaires, choisis par les Etats membres en accord avec le Président de la Commission. Le Parlement européen approuve collégialement la composition de la Commission européenne.

3.3.5. UN SEUIL DE REPRESENTATION RELEVE AU SEIN D'UN PARLEMENT AUX POUVOIRS ACCRUS

Le Traité constitutionnel place le Parlement sur le même pied d'égalité que le Conseil dans l'élaboration et le vote des lois européennes. La codécision, rebaptisée « procédure législative ordinaire », devient la règle dans les domaines communautarisés.

Quelque soit le nombre d'Etats membres de l'Union européenne, le nombre maximal de députés est relevé à 750. Chaque pays a droit à un minimum de 6 et à un maximum de 96 sièges. L'Allemagne fait donc une concession à ses partenaires en perdant trois députés. La répartition définitive entre Etats membres sera décidée à l'unanimité par le Conseil européen avant les élections européennes de 2009. Elle s'effectuera sur la base de la proportionnalité dégressive de la représentation démographique.

CONCLUSION

Plus qu'une confédération d'Etats, moins qu'un Etat fédéral, l'Union européenne s'est construite sur le principe de délégations de souveraineté au profit d'institutions communes représentant à la fois les intérêts nationaux et l'intérêt communautaire. Association économique et politique de vingt-cinq Etats européens, elle a vocation à s'élargir. La méthode communautaire demeurera t'elle toutefois efficiente ?

Dans un système institutionnel de « type fédéral », où le poids démographique des entités fédérées est proportionnellement pris en compte, l'Allemagne devrait avoir 135 eurodéputés pour que le Luxembourg en dispose d'au moins un. Au Conseil des Ministres, chaque Etat aurait une voix. Les pays membres ne sont cependant pas prêts pour ce « saut en avant » puisque la conception d'une « fédération d'Etats nations » s'impose encore. A la demande britannique, la Convention a d'ailleurs supprimé le mot « fédéral » de son projet de Traité pour une Constitution.

Le Traité constitutionnel simplifie le processus décisionnel et met fin à la complexe architecture à trois piliers. En revanche, le maintien du vote à l'unanimité (notamment pour la Politique étrangère et de défense) permet à chaque Etat membre de conserver un pouvoir de blocage. Si l'Union européenne acquiert la personnalité juridique, l'absence de « pouvoir constituant européen » est confirmée par le fait que cette « Constitution » ne peut être amendée qu'à l'unanimité des Etats membres.

Celle-ci introduit toutefois une « clause de retrait » pour un Etat membre qui désire quitter l'Union. Etant un traité au sens du droit international public, elle doit désormais être ratifiée par chacun des Etats membres avant de pouvoir entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2006. Si à cette date, tous les Etats ne l'ont pas ratifiée, le Conseil européen sera saisi. Le refus d'un « petit » pays sera t'il balayé du revers de la main avec la même légèreté que le « non » danois au Traité de Maastricht et le « non » irlandais au référendum sur le Traité de Nice.

Cette précédente attitude à l'égard des « petits » explique en partie les délicates négociations de la réforme de la majorité qualifiée au Conseil. Celles-ci démontrent le fragile équilibre entre la préservation d'un pouvoir de décision communautaire et le poids démographique relatif de chacun des Etats membres. Or l'adhésion de nombreux « petits » pays au fil des élargissements successifs a pourtant réduit le poids relatif des votes des « grands ». C'est pourquoi, soucieux de conserver l'avantage de leur sur-représentation, les « petits » marquent leur préférence lors des négociations du Traité de Nice pour un système de la double majorité (Etats – population). Ce système modifie toutefois l'équilibre entre les « grands » en faveur de l'Allemagne, plus peuplée.

Désormais mieux pris en compte depuis le Traité de Nice, le poids démographique a une importance primordiale dans le système institutionnel prévu par le Traité constitutionnel. Si dans un premier temps, il accroît l'influence des « grands » Etats membres, il engendre des craintes pour les opposants à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Les projections selon les hypothèses moyennes de l'Organisation des Nations unies indiquent, en effet, que la population de la Turquie devrait être de 88,9 millions en 2025 contre 71,3 millions en 2004. Elle dépassera la population allemande qui ne serait plus que de 82 millions. Quant à la France et au Royaume-Uni, leur population stagnerait entre 63 et 64 millions. Etat le mieux représenté au Parlement, la Turquie deviendrait aussi, dès son adhésion, le pivot décisionnel de l'Union européenne au sein du Conseil.

ANNEXE 1

TABLEAU DEMOGRAPHIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

Pays	Populat° en millions Janvier 2004	% Popu- lation	Accroissement (pour mille habitants) en 2003			Fécon- dité (*) 2003	Personnes âgées 2003		Espérance de vie en 2003	
			Total	Naturel	Migra- toire		< 15 ans	>ou = 65 ans	Homme	Femme
Allemagne	82,53	18,07	-0,1	-1,7	1,7	1,31	15,0	17,5	75,5	81,3
Autriche	8,11	1,78	4,0	0,0	4,0	1,40	16,6	15,5	76,0	81,8
Belgique	10,40	2,28	3,9	0,5	3,4	1,62	17,4	17,0	75,1	81,1
Danemark	5,40	1,18	2,6	1,3	1,3	1,72	18,8	14,8	74,9	79,5
Espagne	42,35	9,27	18,9	1,3	17,7	1,25	14,6	17,1	76,2	83,5
Finlande	5,22	1,14	2,6	1,5	1,1	1,72	17,8	15,3	75,1	81,8
France	59,90	13,11	4,4	3,5	0,9	1,89	18,7	16,3	75,8	82,9
Grèce	11,04	2,42	3,1	0,0	3,2	1,25	15,2	17,3	75,4	80,7
Irlande	4,03	0,88	16,0	8,2	7,8	2,00	21,0	11,1	75,2	80,3
Italie	57,89	12,67	9,8	-0,5	10,3	1,23	14,4	18,2	76,9	82,9
Luxembourg	0,45	0,10	7,3	2,9	4,4	1,63	18,8	14,0	74,9	81,5
Pays-Bas	16,26	3,56	4,0	3,7	0,4	1,73	18,6	13,7	76,1	80,8
Portugal	10,47	2,29	6,4	0,4	6,1	1,47	15,8	16,7	74,0	80,5
Roy. Uni	59,65	13,06	5,4	1,4	4,0	1,64	18,9	15,6	76,1	80,7
Suède	8,97	1,96	3,9	0,7	3,2	1,65	18,0	17,2	77,9	82,4
UE 15	382,67	83,77	6,0	0,8	5,3	1,49	16,5	16,7	75,9	81,9
Chypre	0,73	0,16	21,2	3,6	17,6	1,49	20,9	11,8	76,1	81,0
Estonie	1,35	0,30	-4,0	-3,7	-0,3	1,37	16,6	15,9	65,3	77,1
Hongrie	10,12	2,22	-2,5	-4,1	1,5	1,30	16,1	15,4	68,4	76,7
Lettonie	2,32	0,51	-5,3	-4,9	-0,4	1,24	16,0	15,9	65,2	76,4
Lituanie	3,44	0,75	-4,8	-3,0	-1,8	1,24	18,3	14,7	66,3	77,7
Malte	0,40	0,09	6,5	2,3	4,3	1,46	19,2	12,6	75,9	81,0
Pologne	38,19	8,36	-0,7	-0,4	-0,4	1,24	17,8	12,8	70,5	78,9
Rép. tchèque	10,21	2,24	0,8	-1,7	2,5	1,17	15,6	13,9	72,0	78,5
Slovaquie	5,38	1,18	0,2	-0,1	0,3	1,19	18,0	11,6	69,9	77,8
Slovénie	1,99	0,44	0,7	-1,0	1,7	1,21	15,0	14,8	72,7	80,5
10 nouveaux	74,13	16,23	-0,8	-1,3	0,5	1,24	17,2	13,5	70,1	78,5
UE 25	456,80	100,00	4,9	0,4	4,5	1,45	16,6	16,2	75,0	81,3

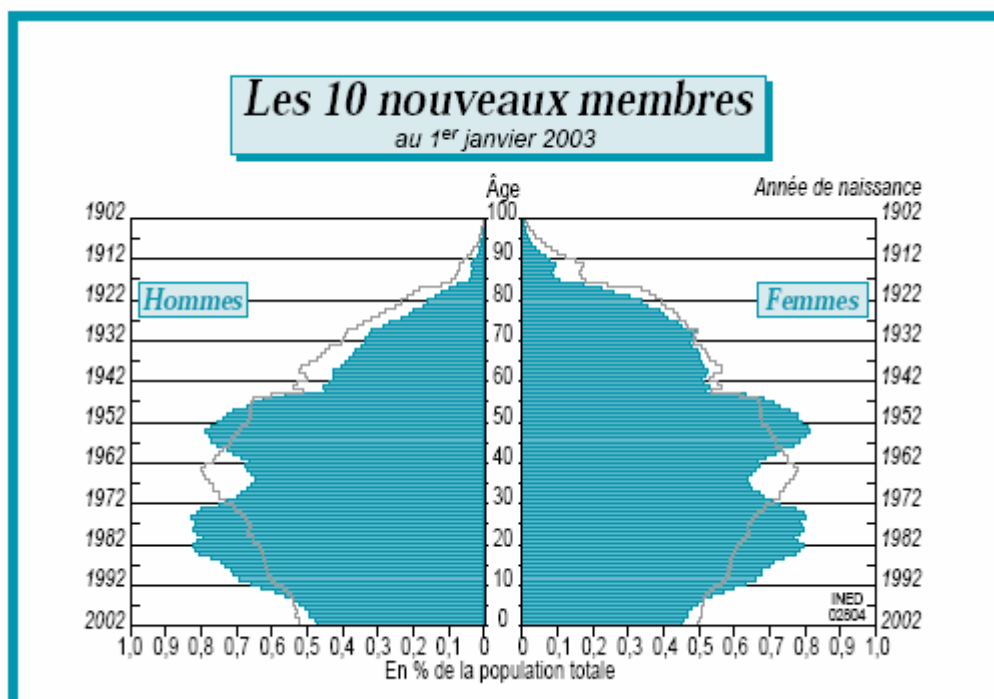
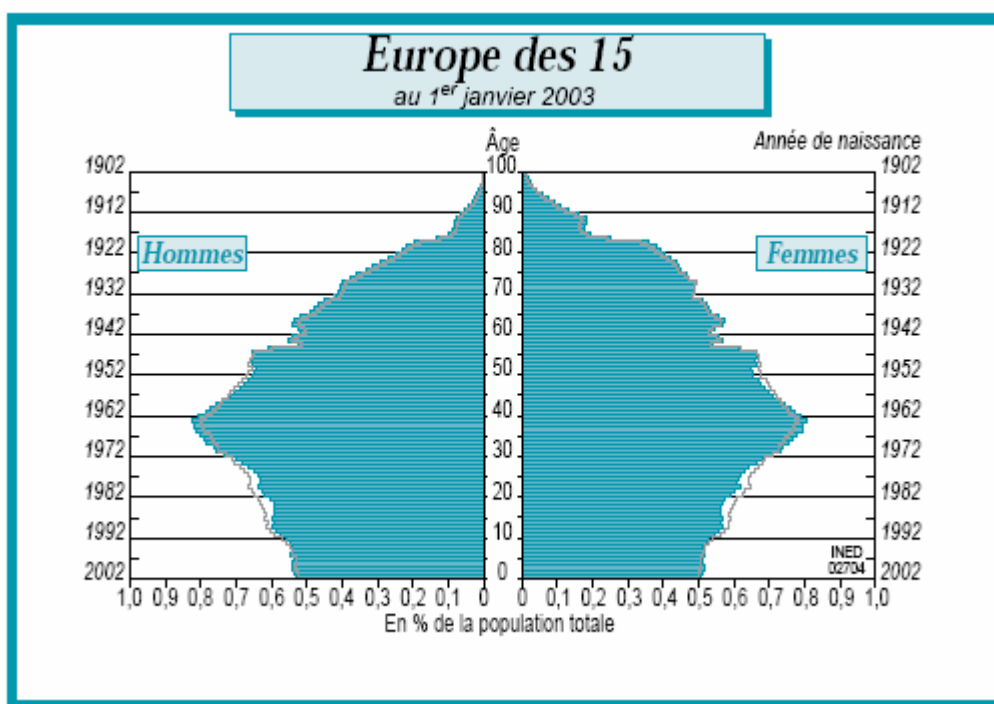
Sources : Eurostat et Observatoire démographique européen

(*) Nombre moyen d'enfants par femme

Nota : Les dernières campagnes de recensement ont montré un écart important avec la population attendue par projection du précédent recensement de parfois plusieurs centaines de milliers d'habitant.

ANNEXE 2

PYRAMIDE DES AGES DE L'UNION EUROPEENNE DE L'EUROPE DES QUINZE ET DES DIX NOUVEAUX MEMBRES



Source : Institut national d'études démographiques paru « Population & Sociétés » de février 2004

ANNEXE 3

ÉVOLUTION DE LA PONDERATION ET DU NOMBRE DE REPRESENTS AU SEIN DES INSTUTIONS EUROPEENNE DU TRAITE AMSTERDAM A CELUI DE NICE

Pays	Voix au Conseil			Députés au Parlement (1)			Représentants aux Conseils consultatifs		
	UE 15	UE 25	UE 27	UE 15	UE 25	UE 27	UE 15	UE 25	UE 27
Allemagne	10	29	29	99	99	99	24	24	24
Autriche	4	10	10	21	18	17	12	12	12
Belgique	5	12	12	25	24	22	12	12	12
Danemark	3	7	7	16	14	13	9	9	9
Espagne	8	27	27	64	54	50	21	21	21
Finlande	3	7	7	16	14	13	9	9	9
France	10	29	29	87	78	72	24	24	24
Grèce	5	12	12	25	24	22	12	12	12
Irlande	3	7	7	15	13	12	9	9	9
Italie	10	29	29	87	78	72	24	24	24
Luxembourg	2	4	4	6	6	6	6	6	6
Pays-Bas	5	13	13	31	27	25	12	12	12
Portugal	5	12	12	25	24	22	12	12	12
Royaume Uni	10	29	29	87	78	72	24	24	24
Suède	4	10	10	22	19	18	12	12	12
Europe des 15	87	308	308	626	570	535	222	222	222
Chypre		4	4		6	6		6	6
Estonie		4	4		6	6		7	7
Hongrie		12	12		24	20		12	12
Lettonie		4	4		9	8		7	7
Lituanie		7	7		13	12		9	9
Malte		3	3		5	5		5	5
Pologne		27	27		54	50		21	21
Rép. Tchèque		12	12		24	20		12	12
Slovaquie		7	7		14	13		9	9
Slovénie		4	4		7	7		7	7
Europe des 25		321	321		732	682		317	317
Bulgarie			14			17			12
Roumanie			10			33			15
Europe des 27			345			732			344

(1) En l'attente de l'admission de la Bulgarie et de la Roumanie, le Sommet de Bruxelles d'octobre 2002 a réparti leurs voix prévues au sein du Parlement. La colonne UE 27 ne sera valable qu'à partir de 2009.

ANNEXE 4

**TABLEAU COMPARATIF DU POIDS DEMOGRAPHIQUE DES VOIX DES ÉTATS MEMBRES AU
CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEENS SELON LE TRAITE DE NICE**

Pays	Populat° en millions	% Populat°	Conseil européen			Parlement européen		
			Voix majorité qualifiée	% voix	Milliers d'hab. / 1 voix	Sièges	% sièges	Milliers d'hab. / siège
Allemagne	82,04	18,21%	29	9,03%	2 829	99	13,52%	829
Royaume Uni	59,25	13,15%	29	9,03%	2 043	78	10,66%	760
France	58,97	13,09%	29	9,03%	2 033	78	10,66%	756
Italie	57,61	12,79%	29	9,03%	1 987	78	10,66%	739
Espagne	39,39	8,75%	27	8,41%	1 459	54	7,38%	729
Pologne	38,67	8,58%	27	8,41%	1 432	54	7,38%	716
Pays-Bas	15,76	3,50%	13	4,05%	1 212	27	3,69%	584
Grèce	10,53	2,34%	12	3,74%	878	24	3,28%	439
Rép. tchèque	10,29	2,28%	12	3,74%	858	24	3,28%	429
Belgique	10,21	2,27%	12	3,74%	851	24	3,28%	425
Hongrie	10,09	2,24%	12	3,74%	841	24	3,28%	420
Portugal	9,98	2,22%	12	3,74%	832	24	3,28%	416
Suède	8,85	1,97%	10	3,12%	885	19	2,60%	466
Autriche	8,08	1,79%	10	3,12%	808	18	2,46%	449
Slovaquie	5,39	1,20%	7	2,18%	770	14	1,91%	385
Danemark	5,39	1,18%	7	2,18%	770	14	1,91%	385
Finlande	5,16	1,15%	7	2,18%	737	14	1,91%	369
Irlande	3,74	0,83%	7	2,18%	534	13	1,78%	288
Lituanie	3,70	0,82%	7	2,18%	529	13	1,78%	285
Lettonie	2,44	0,54%	4	1,25%	610	9	1,23%	271
Slovénie	1,98	0,44%	4	1,25%	495	7	0,96%	283
Estonie	1,45	0,32%	4	1,25%	363	6	0,82%	242
Chypre	0,75	0,17%	4	1,25%	188	6	0,82%	125
Luxembourg	0,43	0,10%	4	1,25%	108	6	0,82%	72
Malte	0,38	0,08%	3	0,93%	127	5	0,68%	76
Total	450,53	100%	321	100%	1 404	732	100%	615

Le traité de Nice prévoit 10 voix pour la Bulgarie et 14 voix pour la Roumanie.

ANNEXE 5

COMPARATIF DES CAPACITES DE BLOCAGE ENTRE LE TRAITE DE NICE, LE PROJET DE LA CONVENTION ET LE PROJET DE CONSTITUTION AU SEIN DU CONSEIL EUROPEEN

Pays	Population en millions d'habitants Janvier 2004	% Population de l'Union européenne	Capacité relative de blocage		
			Traité de Nice 90 voix sur 321	Convention Majorité qualifiée 40 %	Constitution Majorité qualifiée 35%
Allemagne	82,53	18,07%	32,2%	45,2%	51,6%
France	59,90	13,11%	32,2%	32,8%	37,5%
Royaume Uni	59,65	13,06%	32,2%	32,6%	37,3%
Italie	57,89	12,67%	32,2%	31,7%	36,2%
Espagne	42,35	9,27%	30,0%	23,2%	26,5%
Pologne	38,19	8,36%	30,0%	20,9%	23,9%
Pays-Bas	16,26	3,56%	14,4%	8,9%	10,2%
Grèce	11,04	2,42%	13,3%	6,0%	6,9%
Portugal	10,47	2,29%	13,3%	5,7%	6,5%
Belgique	10,40	2,28%	13,3%	5,7%	6,5%
Rép. tchèque	10,21	2,24%	13,3%	5,6%	6,4%
Hongrie	10,12	2,22%	13,3%	5,5%	6,3%
Suède	8,97	1,96%	11,1%	4,9%	5,6%
Autriche	8,11	1,78%	11,1%	4,4%	5,1%
Danemark	5,40	1,18%	7,8%	3,0%	3,4%
Slovaquie	5,38	1,18%	7,8%	2,9%	3,4%
Finlande	5,22	1,14%	7,8%	2,9%	3,3%
Irlande	4,03	0,88%	7,8%	2,2%	2,5%
Lituanie	3,44	0,75%	7,8%	1,9%	2,2%
Lettonie	2,32	0,51%	4,4%	1,3%	1,5%
Slovénie	1,99	0,44%	4,4%	1,1%	1,2%
Estonie	1,35	0,30%	4,4%	0,7%	0,8%
Chypre	0,73	0,16%	4,4%	0,4%	0,5%
Luxembourg	0,45	0,10%	4,4%	0,2%	0,3%
Malte	0,40	0,09%	3,3%	0,2%	0,3%
Total	456,80	100%	356,7%	250,0%	285,7%

BIBLIOGRAPHIE

TEXTE DE REFERENCE

Traité de Nice du 08 décembre 2000

Projet de Constitution pour l'Europe du 18 juillet 2003

Traité établissant une constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004

OUVRAGES

AJCHENBAUM Yves Marc (sous la direction), *L'Europe : 25 pays, une histoire*, Le Monde édition Libro-Flammarion, Paris 2004

BONIFACE Pascal & NIVET Bastien, *Petit dico européen*, Presse universitaire française (collection Major), Paris 2002

COUTRON Laurent, GAILLARD Marion, TRONQUOY Philippe, *L'Union européenne et le projet de Constitution*, La documentation française (découverte de la vie publique), Paris 2004

DEHOVE Mario (sous la direction), *Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, La Découverte, Paris 2004

DELOIRE Philippe, *Vers l'Europe des 30 : Le processus d'élargissement de l'Union européenne*, LGDJ Gualino éditeur, Paris 1998

DOUTRIAUX Yves & LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne*, La documentation française (Réflexe Europe), Paris, 4^{ème} édition 2001

DUBOIS Louis (sous la direction), *L'Union européenne*, de La documentation française (Les notices), Paris 2004

DU GRANRUT Claude, *Une Constitution pour l'Europe*, LGDJ (édition système collectivités locales), Paris 2004

DUMONT Gérard-François, *Les populations du monde*, Armand Colin, Paris 2004

EUROSTAT, *Annuaire Eurostat 2004 données 1992-2002*, Commission européenne, édition 2004

MAGNETTE Paul, *Contrôler l'Europe : Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Edition de l'université de Bruxelles, Bruxelles 2003

MICHEL Denis, *La démographie en Europe et dans le monde*, Edition De Vecchi, Paris 2002

MOREAU DEFARGES Philippe, *Les institutions européennes*, Armand Colin (édition Dalloz Compact), Paris 2002

RENOUT Harald W, *Institution européenne*, Centre de publications universitaires, Paris

REYNIE Dominique, *Les européens en 2004*, Odile Jacob (fondation Robert Schuman), Paris 2004

SAURON Jean-Luc, *La constitution européenne expliquée*, LGDJ Gualino éditeur, Paris 2004

VAGLIO Patrick, *Comment le texte final de la convention modifierait il la répartition des pouvoirs au sein des institutions de l'Union Européenne élargie ?*, mémoire de géopolitique, Collège interarmées de défense, Paris 2004

VEDIE Henri-Louis, *L'Europe à vingt-cinq*, Dunod, Paris, 2004

PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPEENNE

Au service des citoyens, office des publications, Luxembourg 2002

Comment fonctionne l'Union européenne, office des publications, Luxembourg 2003

Davantage d'unité et de diversité, office des publications, Luxembourg 2003

FONTAINE Pascal, *12 leçons sur l'Europe*, office des publications, Luxembourg 2003

Le parlement européen, office des publications, Luxembourg 2003

L'Union européenne en lettre et en chiffre, office des publications, Luxembourg 2004

Une présentation aux citoyens, office des publications, Luxembourg 2003

SITES INTERNET

<http://europa.eu.int>

<http://www.cees-europe.fr>

<http://www.etudes-europeennes.fr>

<http://epp.eurostat.cec.eu.int>

<http://ined.fr>

<http://publications.eu.int>

<http://constitution-europeenne.fr>

<http://europe.gouv.fr>

<http://www.info-europe.fr>

<http://www.europarl.eu.int>

ARTICLES DE REVUES OU DE PERIODIQUES

DUMONT Gérard-François, *Le traité de Nice et la démographie*, Population & Avenir n°653, 2001

DUMONT Gérard-François, *Le cinquième élargissement démographique de l'Union Européenne*, Population & Avenir n°661, 2003

DUMONT Gérard-François, *La constitution européenne suspendue à une querelle démographique*, Population & Avenir n°666, 2004

DUMONT Gérard-François, *La Turquie, géographie et populations*, Population & Avenir n°670, 2004

DUPAQUIER Jacques, *La population des continents et des Etats en 2004*, Population & Avenir n°670, 2004

MONNIER Alain, *L'Union européenne élargie : quinze+dix=455*, Population & Société, n°398, 2004

FAYOLLE Jacky & LE CACHEUX Jacques, *Après la présidence française, l'Union Européenne entre l'euro et l'élargissement*, Lettre de l'OFCE n°202 – 2000

FUCHS Gérard, *La réforme des institutions de l'Union européenne : une nécessité pour l'efficacité et la démocratie*, Rapport d'information de l'Assemblée Nationale n°2242, Paris 2000

SARDON Jean-Paul & MONNIER Alain, *La conjoncture démographique : l'Europe et les autres pays développés*, POPULATION F vol 59 – n°2 - 2004, INED, Paris 2004

QUESTIONS INTERNATIONALES (ouvrage collectif), numéro 7 - *L'Europe à 25*, La documentation française, Paris 2004

TABLE DES MATIERES



INTRODUCTION	3
PARTIE 1. LES FONDEMENTS DE L'UNION EUROPEENNE	4
1.1. Des Communautés européennes à 6 à l'Union européenne à 25	4
<i>1.1.1. La naissance des communautés européennes</i>	<i>4</i>
<i>1.1.2. De l'Europe des 6 à celle des 15</i>	<i>5</i>
<i>1.1.3. L'élargissement à 25 Etats membres</i>	<i>6</i>
1.2. L'Union Européenne démographique	6
<i>1.2.1. Les implications démographiques de l'élargissement</i>	<i>7</i>
<i>1.2.2. La construction démographique de l'Union européenne</i>	<i>8</i>
1.2.2.1. Une croissance de 167 à 457 millions d'habitants en 50 ans	8
1.2.2.2. Accroissement naturel et solde migratoire de l'Union	9
<i>1.2.3. Le poids croissant des « petits » pays</i>	<i>10</i>
<i>1.2.4. Entre anciens et nouveaux membres : deux régimes démographiques</i>	<i>11</i>
1.2.4.1. Un régime démographique homogène dans l'Europe des 15	11
1.2.4.2. Une faible croissance démographique au sein des nouveaux membres	12
PARTIE 2. LES INSTUTIONS EUROPEENNES SELON LE TRAITE DE NICE	13
2.1. Les principes de fonctionnement de l'Union européenne	13
<i>2.1.1. La diversité dans une Europe ni fédérale ni confédérale</i>	<i>13</i>
<i>2.1.2. La méthode communautaire des prises de décisions</i>	<i>13</i>
<i>2.1.3. Les trois piliers de compétences de l'Union européenne</i>	<i>14</i>
<i>2.1.4. La procédure de coopérations renforcées</i>	<i>15</i>
2.2. Les institutions décisionnelles	15
<i>2.2.1. Rotation de la Présidence de l'Union européenne</i>	<i>15</i>
<i>2.2.2. Le Conseil européen</i>	<i>15</i>
<i>2.2.3. Le Conseil de l'Union européenne ou le Conseil des ministres</i>	<i>15</i>
<i>2.2.4. La Commission européenne</i>	<i>16</i>
<i>2.2.5. Le Parlement européen</i>	<i>17</i>
<i>2.2.6. Les autres institutions et organismes communautaires</i>	<i>17</i>
2.2.6.1. Les institutions de contrôle	17
2.2.6.2. Les institutions financières	17

2.2.6.3. Les organes consultatifs _____	18
2.2.6.4. Agences décentralisées _____	18
2.2.7. Poids institutionnel des Etats membres _____	18
2.2.7.1. Genèse de la surpondération des « petits Etats » _____	18
2.2.7.2. Les poids institutionnels attribués par le Traité de Nice _____	19
2.2.7.3. La prise de décision selon la « triple majorité » _____	20
PARTIE 3. DE LA CONVENTION AU TRAITE CONSTITUTIONNEL _____	21
3.1. La Convention sur l'avenir de l'Europe _____	21
3.1.1. <i>Genèse des travaux de la Convention</i> _____	21
3.1.2. <i>Les propositions innovantes de réformes des institutions</i> _____	22
3.1.3. <i>L'évolution institutionnelle du projet de traité de la Convention</i> _____	22
3.1.3.1. Les réformes organisationnels des Conseils et de leur présidence _____	22
3.1.3.2. L'abrogation de la triple majorité et la création de clauses passerelles _	23
3.1.3.3. Une Commission restreinte à 15 membres _____	23
3.1.3.4. Un parlement qui abaisse le seuil de représentation _____	24
3.2. Les âpres débats au sein de la conférence intergouvernementale _____	24
3.2.1. <i>La difficulté de trouver un compromis entre Etats membres</i> _____	24
3.2.2. <i>Les prises de positions de la Commission et du Parlement</i> _____	24
3.2.3. <i>Les divergences sur l'influence du poids démographique</i> _____	25
3.2.4. <i>Evolution des compromis sur le fonctionnement des institutions</i> _____	25
3.2.4.1. La recherche d'un consensus sur l'organisation des Conseils _____	25
3.2.4.2. La négociation des seuils de la double majorité « population –Etat » _	25
3.2.4.3. Le maintien provisoire du principe d'un commissaire par Etat _____	26
3.2.4.4. Un accord formel sur le seuil minimal de sièges au Parlement _____	27
3.3. Les institutions selon le projet du traité constitutionnel _____	27
3.3.1. <i>Le Président du Conseil européen et la « team-presidency »</i> _____	27
3.3.2. <i>La création du ministre des affaires étrangères de l'Union</i> _____	28
3.3.3. <i>Les prises de décisions au sein des institutions</i> _____	28
3.3.3.1. Des clauses passerelles à l'efficacité réduite et une utilisation de la majorité qualifiée accrue _____	28
3.3.3.2. Une double majorité qualifiée limitée par deux clauses _____	29
3.3.3.3. Analyse de la capacité de blocage du vote à la majorité qualifiée _____	29
3.3.4. <i>La composition de la Commission</i> _____	30

3.3.5. <i>Un seuil de représentation relevé au sein d'un parlement aux pouvoirs accrus</i>	31
CONCLUSION	31
ANNEXE 1	33
Tableau démographique de l'Union européenne	33
ANNEXE 2	34
Pyramide des âges de l'Union européenne de l'Europe des quinze et des dix nouveaux membres	34
ANNEXE 3	35
Evolution de la pondération et du nombre de représentants au sein des institutions européenne du traité Amsterdam à celui de Nice	35
ANNEXE 4	36
Tableau comparatif du poids démographique des voix des Etats membres au Conseil et au Parlement européens selon le traité de Nice	36
ANNEXE 5	37
Comparatif des capacités de blocage entre le traité de Nice, le projet de la convention et le projet de constitution au sein du Conseil européen	37
BIBLIOGRAPHIE	38
Texte de référence	38
Ouvrages	38
Publications de l'Union européenne	39
Sites Internet	39
Articles de revues ou de périodiques	40
TABLE DES MATIERES	41