



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
N O T R E E U R O P E

Président : Jacques Delors

**UN NOUVEAU MECANISME DE COOPERATION RENFORCEE
POUR L'UNION EUROPEENNE ELARGIE**

Eric PHILIPPART

Etudes et Recherches n° 22
Mars 2003

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS

<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud22-en>

© *Notre Europe*, mars 2003

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Eric Philippart

Chercheur qualifié auprès du Fonds National de la Recherche Scientifique (Belgique) et Senior associate fellow auprès du Centre for European Policy Studies (CEPS), Eric Philippart enseigne à l'Université Libre de Bruxelles (ULB) et au Collège d'Europe (Bruges) où il dirige le séminaire sur l'évaluation des programmes de l'UE et des stratégies d'intégration européennes.

Il est l'auteur ou co-auteur de plusieurs études sur les relations extérieures de l'UE et sur les nouveaux modes de gouvernance au sein de l'Union. Dans ce second domaine, il a été associé aux travaux de l'Université de Cambridge, de la Commission européenne, de la Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin) et du Netherlands Scientific Council for Public Policy (WRR, Den Haag). Il est rapporteur général du projet 'Coopérations renforcées' du Commissariat Général du Plan (Paris) et membre de l'atelier Police-Justice organisé dans le cadre du-dit projet et présidé par G. Canivet.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

AVANT PROPOS

La négociation d'élargissement s'est achevée en décembre dernier et, au moment où j'écris, la rédaction du projet de Traité est terminée. Il reste bien sûr à le signer et à le ratifier, ce qui suppose l'accord des gouvernements et des peuples de l'Europe à 25, mais ce n'est pas une figure de style de dire que la « Grande Europe » existe déjà, ce dont je me réjouis profondément. Nous avons maintenant l'esprit libre pour nous préoccuper sérieusement du fonctionnement de cette Union élargie et de la façon dont elle pourra surmonter le double défi du nombre et de la diversité qui, comme tous les défis, recèle à la fois sa part de difficulté et sa part de promesse.

Qui ne voit en effet que, sur bien des points importants, nous n'avons pas tous – hier à quinze, demain à vingt-cinq – la même vision des finalités et du rythme de l'intégration européenne ? J'ai dépensé beaucoup d'énergie à essayer d'illustrer ce que pouvaient raisonnablement être les grandes lignes d'un projet commun pour l'Europe à 25 et demain à 30 : instaurer un espace de paix active, promouvoir les conditions économiques et sociales d'un développement durable, approfondir le dialogue qui nous permet de nous enrichir de nos diversités spirituelles et culturelles. Si j'entends bien ce qui se dit, il s'agit cependant là d'un projet qui semblera trop limité à certains, mais aussi trop ambitieux à d'autres.

Comment donc vivre ces différences sur un mode qui ne soit pas celui de la frustration : frustration pour certains d'être brusqués pour aller plus vite et plus loin qu'ils ne le souhaitent alors, mais aussi frustration pour d'autres de devoir s'aligner sur le pas des plus lents. Comment en un mot se respecter pour ce que l'on est et vivre nos différences sur le mode de la conciliation ? C'est la question de la différenciation de l'Union, et elle n'est pas de celles que l'on aborde sans réticences. En ces temps de Convention européenne, il est naturel que l'on s'attache plus volontiers à ce qui rapproche qu'à ce qui prend acte de nos différences structurelles ou momentanées. Et pourtant, il serait dangereux d'éluder cette question, car nous nous retrouverions alors sans règle dynamique de vie commune.

Le débat constitutionnel qui s'est ouvert devra donc se prononcer sur les techniques qui pourront permettre à ceux qui le souhaitent de renforcer les liens qui les unissent, sans pour autant contraindre les autres à les suivre. C'est pourquoi j'ai souhaité que *Notre Europe* mette sur la table une contribution, non pas la question de la différenciation dans son ensemble, mais celle des coopérations renforcées, qui constituent l'élément le plus solidement construit de l'acquis

communautaire dans ce domaine. Pour traiter un tel sujet avec toute la rigueur et la pondération nécessaires, il était difficile de trouver meilleur guide qu'Eric Philippart, qui fait autorité en la matière.

Je lui suis reconnaissant de l'avoir fait avec un souci de précision qui pourra sembler parfois ardu, mais épargnera bien des malentendus : avec lui, c'est chaque étape de la procédure qui est discutée et qui s'appuie solidement sur la construction de l'étape précédente. Le moindre des paradoxes n'est pas que ce souci du détail débouche sur une vision considérablement simplifiée et cohérente des dispositions actuelles des Traités, ce qui était une des clauses de notre cahier des charges.

Parce que j'ai également souhaité que ce travail se conclue par une proposition de rédaction des articles correspondants du futur Traité constitutionnel. Non pas pour tenter d'imposer une vision définitive –j'ai trop de respect du travail des conventionnels pour cela- mais plus simplement pour montrer que l'exercice était faisable, dans le meilleur esprit, celui de notre auteur que je me plais à saluer.

Trop de silence a occulté jusqu'à présent, toute discussion sincère sur l'hypothèse d'une ou plusieurs coopérations renforcées. Trop d'oubli du passé a fait reléguer, au second plan, la constatation objective que la construction européenne a souvent progressé grâce à la différenciation. Il est temps d'ouvrir sereinement la réflexion et le débat.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION :

Différenciation et flexibilité au sein de l'UE – Une nouvelle approche de l'intégration	1
--	----------

1ERE PARTIE :

De l'utilité du mécanisme de coopération renforcée	3
---	----------

I – Répondre à quatre problèmes généraux et récurrents	3
--	---

II – Les coopérations renforcées : une réponse utile et nécessaire	5
--	---

III – Optimiser le mécanisme de coopération renforcée : le cahier des charges	8
---	---

2EME PARTIE :

Evaluation des dispositions en vigueur et des approches alternatives	9
---	----------

IV – Coopérations plus étroites hors traités	9
--	---

V – Coopérations renforcées utilisant le cadre constitutionnel de l'Union	11
---	----

V.1 Demande d'utilisation du cadre constitutionnel de l'Union	11
---	----

V.1.1 <i>Initiateur et destinataire de la demande d'utilisation</i>	11
---	----

V.1.2 <i>Contenu de la demande d'utilisation</i>	12
--	----

V.2 Recevabilité de la demande	12
--------------------------------	----

V.2.1 <i>Conditions matérielles</i>	12
-------------------------------------	----

V.2.2 <i>Conditions procédurales</i>	15
--------------------------------------	----

V.2.3 <i>Vérification de la recevabilité</i>	20
--	----

V.3 Procédure de lancement des coopérations renforcées	21
--	----

V.3.1 <i>Proposition d'autorisation</i>	22
---	----

V.3.2 <i>Consultation et prise d'avis</i>	23
---	----

V.3.3 <i>Adoption ou rejet de la proposition d'autorisation</i>	23
---	----

V.4 Participation aux coopérations renforcées	25
---	----

V.4.1 <i>Modalités d'accession</i>	25
------------------------------------	----

V.4.2 <i>Modalités d'adhésion</i>	27
-----------------------------------	----

V.4.3 <i>Modalités de suspension, d'exclusion et de sortie</i>	27
--	----

V.5 <i>Modus operandi</i> des coopérations renforcées	28
V.5.1 <i>Cadre institutionnel et procédures</i>	28
V.5.2 <i>Statut des coopérations et des mesures prises dans ce cadre</i>	32
V.5.3 <i>financement des coopérations renforcées</i>	33
VI – Flexibilité dans la mise en oeuvre d’une politique commune : ‘nation-pilote’ et ‘nation-cadre’	33
CONCLUSION :	
Proposition sous forme d’articles à insérer dans le traité constitutionnel de l’Union européenne	35
Article 34 A – principe général relatif aux coopérations entre Etats membres hors traités	36
Article 34 B – mécanisme général de « coopération renforcée »	36
Article 28/29/30 – mise en oeuvre d’une action commune ou d’une position commune relative à la PESC/PDC	38

INTRODUCTION : DIFFERENCIATION ET FLEXIBILITE AU SEIN DE L'UE - UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'INTEGRATION*

Le développement de politiques communes peut-il et doit-il toujours impliquer tous les Etats membres ? L'orthodoxie communautaire a longtemps été de dire que tous les États membres devaient faire la même chose en même temps. Les périodes transitoires et les dérogations à la règle commune justifiées par une différence de situation objectivement constatable étaient alors les seules formes de flexibilité officiellement admises (application différenciée d'un corps commun de droits et d'obligations).

Au cours des deux dernières décennies, une nouvelle approche s'est progressivement affirmée. Portant sur des domaines sensibles et jusqu'alors purement nationaux, négociés par des gouvernements divisés sur les objectifs à atteindre, le traité de Maastricht ouvre une large brèche dans l'orthodoxie communautaire en matière de gestion de la diversité. Il offre aux États membres la possibilité dans certains domaines d'une participation à la carte ('opt-in' et abstention constructive), voire d'un découplage permanent ('opt-out').

Avec les conférences intergouvernementales (CIG) de 1997 et 2000 convoquées pour préparer l'Union à un élargissement à bien des égards unique, Maastricht d'exception se transforme en précédent. En effet, les traités d'Amsterdam et de Nice ne se contentent pas d'ajouter une dose de flexibilité dans l'une ou l'autre politique de l'UE. Ils introduisent puis facilitent l'utilisation d'un mécanisme général de coopération renforcée autorisant un groupe d'Etats membres à utiliser le cadre de l'Union pour développer de nouvelles politiques qui n'engagent qu'eux. Ce faisant, ils font de l'intégration par la flexibilité un des grands principes organisationnels de l'Union.

Cette étude se place dans la perspective de l'élaboration d'un Traité constitutionnel pour une Union européenne à 25 et plus. Trois grandes questions relatives aux coopérations renforcées y sont traitées: L'Union européenne a-t-elle besoin d'un mécanisme général organisant ce type de coopération ? Que vaut le dispositif en place ? Ce dispositif peut-il être amélioré et, si oui, comment ?

La première partie de l'étude s'attache à montrer que le mécanisme de coopération renforcée est d'abord et avant tout une réponse nouvelle et nécessaire à des problèmes généraux qui pèsent de façon récurrente sur le fonctionnement de l'Union. Ce mécanisme n'est certes qu'une réponse parmi d'autres. Il est cependant intéressant dans la mesure où bien des solutions alternatives soit sont hors de portée, soit comportent des risques importants pour l'Union dans son ensemble. Qui plus est, le dispositif actuel a depuis la signature du traité de Nice déjà prouvé son utilité à plusieurs reprises. En raison de tout cela, mais aussi des grandes incertitudes qui pèsent le développement d'une Union à 25 et plus, le mécanisme général de coopération renforcée apparaît comme une indispensable soupape de sécurité et, à ce titre, doit faire partie du Traité constitutionnel en cours d'élaboration. Avant de proposer la transcription du dispositif issu du Traité de Nice, il convient cependant de s'assurer que ce

* La réflexion qui suit a été nourrie par des entretiens avec des praticiens et des chercheurs trop nombreux que pour être tous cités ici. Qu'ils soient collectivement remerciés du temps qu'ils ont bien voulu m'accorder. Cette étude a en particulier bénéficié des précieux commentaires et suggestions de Renaud Dehousse, de Jean Nestor et de Ben Ghali. Les vues exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur. Elles ne préjugent pas du contenu du rapport général du Commissariat Général du Plan sur les Coopérations renforcées dans l'Union européenne.

dernier ne peut être amélioré. La dernière section de cette première partie se penche donc sur les qualités que devrait idéalement avoir le mécanisme général de coopération renforcée et propose trois critères d'évaluation principaux.

La deuxième partie de l'étude est consacrée à l'évaluation des dispositions actuelles en matière de coopération renforcée et des formules alternatives. Dans la mesure où la terminologie des traités en vigueur prête à confusion, cette deuxième partie s'ouvre sur une rapide évocation des 'coopérations plus étroites', c'est-à-dire des coopérations entre Etats membres dans des domaines de compétences de l'Union mais développées en dehors du cadre des traités. Les sections suivantes sont dévolues à l'analyse des coopérations renforcées *stricto sensu*. Cette analyse suit pour l'essentiel les étapes du lancement et du développement d'une coopération renforcée : initiateur, destinataire et contenu de la demande, recevabilité de la demande, procédure d'autorisation, participation à la coopération renforcée et mode de fonctionnement de cette dernière. Lorsqu'une composante du dispositif en vigueur peut être améliorée, une nouvelle formule est proposée. Dans la mesure où le mécanisme de coopération renforcée introduit par le traité de Nice pour la PESC ne porte pas sur le développement de nouvelles politiques mais sur la mise en œuvre d'une politique commune (logique de mandat), cet élément est traité dans une section à part, la dernière de la deuxième partie.

La troisième partie conclut cette étude en reprenant les propositions d'amélioration faites tout au long de la deuxième partie et en les présentant sous forme d'articles à insérer dans le Traité constitutionnel de l'Union.

1^{ERE} PARTIE : DE L'UTILITE DU MECANISME DE COOPERATION RENFORCEE

La volonté de disposer d'un mécanisme général de coopération renforcée au sein de l'Union répond à plus d'un mobile. Il y a tout d'abord ceux qui y voient le moyen de servir une certaine vision de la construction européenne, de ses ambitions et modes de développement. Ainsi, commentant le débat qui précéda l'adoption du Traité d'Amsterdam, John Palmer constatait à juste titre que « President Chirac, Chancellor Kohl and Prime minister Major each support 'flexibility'. Each means something different » (Financial Times, 11 décembre 1996). En schématisant beaucoup, on pourrait dire que certains, préoccupés par la fin annoncée du moteur franco-allemand, étaient alors à la recherche d'un mécanisme d'avant-garde. D'autres, soucieux de l'impact des élargissements passés et à venir, cherchaient à doter l'Union d'une base stable et solide grâce à un système de noyau dur (Kern Europa). D'autres encore, inquiets de l'effet d'engrenage poussant l'intégration européenne de l'avant, parfois même désireux de revenir sur certaines avancées, concevaient ce nouveau mécanisme comme une première étape vers une Union à la carte, capable à terme d'enrayer durablement tout dynamisme proto-fédéral.¹ Ces divergences se retrouvent encore aujourd'hui, entre la conception motrice défendue par Jacques Delors, la conception relativement statique qui soutend l'approche de Tony Blair et la conception déstructurante des tenants du retour en arrière.

A côté des visionnaires poursuivant une conception systémique bien particulière de l'Union, il y a ceux qui se présentent comme pragmatiques. Pour ces derniers, le mécanisme de coopération renforcée n'a d'intérêt que s'il peut contribuer à régler des problèmes sectoriels immédiats. Ils mettent aujourd'hui en avant deux questions particulièrement pressantes : Comment développer et renforcer les politiques d'accompagnement de l'Euro ? Comment développer une politique de défense européenne ? Il s'agit pour eux de disposer d'un mécanisme qui permette, d'une part, de donner un prolongement formel aux travaux de l'Euro-groupe via la création d'un Conseil de l'Euro et, d'autre part, de surmonter les objections des atlantistes et des neutres au développement d'une politique commune de défense.

I Répondre à quatre problèmes généraux et récurrents

Un mécanisme de coopération renforcée peut aussi être conçu comme une solution – fut-elle partielle – à des problèmes qui, de manière générale et récurrente, pèsent sur le fonctionnement de l'Union. Parmi les partisans de ce nouveau mécanisme, certains cherchaient à :

- surmonter les blocages décisionnels au sein du Conseil ;
- encadrer le développement anarchique de la flexibilité à l'intérieur de l'Union
- fournir une alternative à la révision quasi continue du cadre constitutionnel
- et éviter le développement de coopérations hors traité dans les domaines de compétence de l'Union.

¹ Sur ce débat et son évolution ultérieure, voir de La Serre Françoise & Wallace Helen (1997), *Les coopérations renforcées: une fausse bonne idée?*, Etudes et Recherches, No 2, Notre Europe, Paris, septembre ; Philippart Eric & Edwards Geoffrey (1999), 'The provisions on closer cooperation in the Treaty on European Union - Politics of multi-faceted system', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No 1 (March), pp.87-108 ; et Stubb Alexander (2002), *Negotiating Flexibility in the European Union*, Palgrave, Hampshire & New York.

Après Amsterdam et Nice, le champ de l'unanimité a certes diminué. Le seuil requis pour un grand nombre de votes majoritaires au sein du Conseil reste cependant problématiquement élevé.² Une poignée d'États membres suffit encore à bloquer un développement que la majorité des gouvernements nationaux voit comme nécessaire pour atteindre les buts de l'Union et conforme à l'intérêt général, que la Commission propose et que le Parlement est prêt à soutenir. Avec les élargissements à venir, les lenteurs voire les blocages liés à l'unanimité ou à ce seuil de majorité très élevé au sein du Conseil risquent fort de s'amplifier. Entre les cas où certains États membres n'auront pas les moyens de participer aux mesures proposées, divergeront sur la marche à suivre ou, tout en reconnaissant la valeur ajoutée d'une politique pour l'Union dans son ensemble, considéreront que l'approche proposée est dans son cas prématurée voire inadaptée, on arrivera en effet à un nombre considérable de configurations sectorielles dans lesquelles une minorité aura le pouvoir de bloquer toute décision.

La dernière décennie a vu la multiplication de régimes *ad hoc*, avec parfois pour résultat des montages byzantins – protocoles Schengen de 1997 – et des improvisations coûteuses du point de vue systémique. Ces grandes variations d'un secteur à l'autre sont source de complexité, difficiles à expliquer et à justifier mais aussi coûteuses à gérer.³ Si une rationalisation semble s'imposer, elle ne doit pas aller jusqu'à la suppression des régimes particuliers qui offrent à l'Union une souplesse dont elle ne saurait se passer, à l'image de l'immense majorité des autres systèmes politiques.

Entre 1985 et 2003-2004, les traités auront subi pas moins de cinq révisions majeures auxquelles s'ajoutent les révisions mineures introduites par les traités d'adhésion. Si l'on prend en compte l'allongement dans la préparation des conférences intergouvernementales et les difficultés épisodiques au niveau de la ratification, on comprend qu'une telle fréquence inquiète. Les ressources mobilisées pour cet exercice de révision quasi-continue sont en effet considérables. Ces révisions multiples répondaient à plusieurs objectifs : introduction de nouveaux domaines d'intervention, nouvelles compétences dans des domaines déjà inscrits dans les traités, nouvelles procédures décisionnelles et réorganisation du cadre institutionnel. Elles ont également été l'occasion de mettre en place des régimes dérogatoires hétérodoxes sans lesquels de nouvelles politiques n'auraient pu être développées au sein de l'Union. Les opt-out et opt-in ne peuvent en effet être octroyés dans le cadre du fonctionnement normal des actuels traités.⁴ Cette nécessité a donc aussi contribué à accroître la fréquence et la complexité des négociations constitutionnelles.

² La majorité qualifiée, dans les années à venir, va osciller entre 71% à 74%. Dans les systèmes politiques nationaux, un tel seuil est considéré comme intrinsèquement défensif et n'est généralement exigé que pour les révisions constitutionnelles. Il s'agit là d'un moyen de sacraliser des normes fondamentales, leur modification n'étant possible que dans des circonstances politiques tout à fait exceptionnelles (changement de régime). S'il est exact que les exigences propres au gouvernement de l'Union ne sont pas celles des gouvernements nationaux (voir Quermonne Jean-Louis (2002), *La question du gouvernement européen*, Etudes et Recherches No 20, Notre Europe, Paris, novembre), il n'en reste pas moins que l'actuel seuil peut difficilement être considéré comme une règle faite pour la gestion journalière d'un système.

³ Le sommet en matière de complexité a sans doute été atteint avec les solutions envisagées pour répondre à la demande du Danemark de contourner l'opt-out que ce pays a exigé en 1997 en matière de gestion des demandes d'asile (la CE doit négocier avec l'Islande et la Norvège un protocole permettant au Danemark de participer à l'accord liant les trois parties pour la mise en œuvre des règlements Dublin II et Eurodac – JOL 93 du 3 avril 2001, p.38).

⁴ Ils doivent faire l'objet de protocoles annexés aux traités, définissant par avance les objectifs, les mesures à prendre, le cadre institutionnel et procédural ('flexibilité prédéterminée').

Last but not least, de nouvelles coopérations hors-traité dans des domaines de compétence de l'Union avaient vu le jour au cours des années 1980 et 1990, posant de gros problèmes de monitoring et de duplication des tâches, sans mentionner les tensions induites par la logique discrétionnaire et exclusive pratiquée par certaines de ces coopérations. Leur nombre est en diminution (cf. intégration de l'acquis Schengen en matière de justice et de police, d'une partie croissante de l'acquis de l'UEO en matière de défense et du processus de Bologne en matière d'éducation). Les coopérations hors traité restent nombreuses et la probabilité de nouveaux développements n'est pas nulle.⁵

II Les coopérations renforcées : une réponse utile et nécessaire

Pour certains de ces problèmes, le mécanisme de coopération renforcée n'est qu'une réponse parmi d'autres. Il y a en particulier bien des façons de s'attaquer à la relative paralysie du Conseil. La meilleure option dans bien des cas consiste sans doute à bannir les modes décisionnels reposant sur l'unanimité, à introduire un système de majorité renforcée pour un nombre limité de questions très sensibles et à généraliser un système de majorité dont le seuil serait significativement plus bas que celui de l'actuelle majorité qualifiée.⁶ Le recours à différents procédés de convergence (méthode ouverte de coordination...) et la mise à disposition de l'Union de fonds permettant d'indemniser les coûts d'ajustement très asymétriques peuvent aussi contribuer à relancer l'intégration par uniformisation ou harmonisation. Du côté de l'intégration par la flexibilité, une alternative aux coopérations renforcées est d'élargir le champ du système d'abstention constructive.⁷

Les problèmes posés par l'usage erratique de la flexibilité peuvent être réglés par la suppression des opt-in et opt-out existants⁸ et leur interdiction pour l'avenir. La solution peut sembler bien radicale, même si le système actuel peut sembler déraisonnablement accommodant à l'encontre des tenants du statu quo et/ou de l'intergouvernementalisme. La refonte constitutionnelle peut et doit être l'occasion de 'réexaminer la pertinence des statuts

⁵ Les domaines concernés sont l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse, la culture, la santé publique, le tourisme, l'énergie, la protection civile, les réseaux trans-européens, l'industrie, la recherche et le développement technologique, la coopération au développement, la législation des entreprises, l'énergie (régime fiscal visant à promouvoir ou à décourager l'utilisation de certains types d'énergie), l'environnement, ainsi que diverses politiques de soutien liées à l'Union économique et monétaire (UEM) tels que les règles de surveillance bancaire, l'impôt des sociétés, le règlement des marchés financiers et des bourses de valeurs, et ainsi de suite. Dans le domaine du deuxième pilier, ces coopérations sont légion. Dans le cadre du troisième pilier, les règles de réadmission et d'extradition ainsi que le droit de poursuite sont peut-être les plus concernés.

⁶ Compte tenu des réalités politiques actuelles, un changement à la fois appréciable et viable serait de considérer qu'un acte est adopté s'il est soutenu par la majorité des États membres représentant la majorité de la population de l'Union (ce que la Communication de la Commission du 4 décembre 2002 désigne bizarrement par 'double majorité simple'; dans la mesure où il ne s'agit pas d'obtenir une majorité simple, mais une majorité absolue (50%+1) à ces deux niveaux, il serait plus correct de parler de 'double majorité absolue').

⁷ Le système d'abstention constructive permet à un membre du Conseil d'assortir son abstention d'une déclaration formelle, auquel cas ce dernier n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais accepte que la décision engage l'Union. Ce type d'abstention est prévu pour les décisions en matière de politique étrangère et de sécurité commune (article 23 TEU).

⁸ Le document de travail de la Commission européenne de décembre 2002 propose de simplifier et de rationaliser le système actuel, en commençant par les mécanismes byzantins qui ne répondent même pas à une divergence sur le fond. *Etude de faisabilité – Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne*, Document de travail de la Commission européenne (groupe de travail dirigé par F. Lamoureux), Bruxelles, 4 décembre 2002 (Document 'Pénélope'), pp.XIV-XV.

dérogatoires⁹ complexes, difficiles à gérer et parfois inéquitables.¹⁰ Si l'interdiction des opt-out et opt-in devait s'avérer impossible, on pourrait diminuer le coût des révisions constitutionnelles en fixant une procédure plus ramassée dans le temps et n'exigeant plus l'unanimité.

Les alternatives au mécanisme de coopération renforcée ne semblent cependant pas toutes à la portée de la Convention et de la CIG (augmentation substantielle du budget de l'Union, suppression et interdiction de tout opt-out). Parmi celles qui le sont, certaines pourraient avoir des conséquences très dommageables pour l'Union dans son ensemble ou ne répondent que partiellement aux problèmes énumérés ci-dessus. Uniformiser et harmoniser sans compenser peut être générateur de tensions très fortes. L'usage répété du vote majoritaire sans que l'Union ait les moyens d'intervenir lorsque les coûts d'ajustement ne sont pas équitablement répartis, pourrait vite devenir intolérable pour ceux qui sont régulièrement mis en minorité. Par comparaison, élargir le champ de l'abstention constructive diffuse les tensions, mais est potentiellement très risqué du point de vue de l'acquis. Il s'agit en effet de la méthode de flexibilité la plus fragmentante pouvant aboutir à une politique qui, d'une mesure à l'autre, lie des groupes très différents.¹¹ Les méthodes de convergence présentent des risques systémiques bien moindres mais sont loin d'être une panacée. Leur tempo est lent et leurs résultats souvent incertains.¹²

Le mécanisme de coopération renforcée apparaît donc comme utile, à titre de substitut ou de complément. Beaucoup contestent cette utilité en invoquant le fait que, depuis le 1^{er} mai 1999 (date de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam), le mécanisme de coopération renforcée n'ait pas encore servi. L'argument est cependant bien faible dans la mesure où il confond non utilisation et absence d'impact. Le fait que le passage au vote reste rare des années après l'introduction du système majoritaire ne démontre pas que ce système soit inutile. L'existence de cette possibilité de passer au vote affecte en effet profondément le comportement des décideurs. Le fait qu'un mécanisme soit mis en œuvre ou non n'est donc pas toujours le meilleur critère pour déterminer son impact et son utilité. En ce qui concerne le mécanisme de coopération renforcée, on peut affirmer que la perspective de se retrouver isolé et singularisé peut aussi avoir un impact sur l'attitude des États membres. Il y a d'ailleurs plusieurs

⁹ Commission européenne, *Communication de la Commission – Un projet pour l'Union européenne*, COM(2002)247 final, 22 mai 2002. Voir aussi *Etude de faisabilité – Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne*, Document de travail de la Commission européenne (groupe de travail dirigé par F. Lamoureux), Bruxelles, 4 décembre 2002 (Document 'Pénélope'). Commission européenne, *Pour l'Union européenne – Paix, liberté, Solidarité – Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle*, COM(2002)728 final, 4 décembre 2002.

¹⁰ Comment, par exemple, justifier que, dans un domaine, la participation aux coopérations renforcées soit ouverte à tous et que, dans un autre, elle soit gérée de façon quasi discrétionnaire par les États participants ? C'est le cas du protocole Schengen qui déroge au principe général d'adhésion (droit automatique de se joindre au groupe pourvu qu'on accepte et soit en mesure de mettre en œuvre l'acquis).

¹¹ Voir évaluation comparée des différentes formes de flexibilité in Philippart E. & Sie Dhian Ho M. (2000), 'From Uniformity to flexibility. The management of diversity and its impact on the EU system of governance', in de Búrca G. and Scott J. (eds.), *Constitutional change in the EU: From uniformity to flexibility*, Hart Publishing, Oxford, pp.299-336.

¹² Voir Hodson Dermot & Maher Imelda (2001), 'The open method as a new mode of governance', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No 4 (November), pp.719-46 ; Philippart Eric (2002), 'The 'Lighter Touch' in EU Governance: a multi-criteria evaluation of the methods of open coordination', 1st Pan-European Conference on European Union Politics, Bordeaux, 26-28 septembre.

exemples où l'évocation d'un possible recours à une coopération renforcée a été un facteur déterminant pour sortir d'impasses liées à l'exigence d'unanimité.¹³

Le mécanisme de coopération renforcée apparaît comme indispensable en raison de la faible mémoire institutionnelle de l'Union. Grâce à l'étude théorique et l'expérience pratique des dix ou quinze dernières années, il est aujourd'hui possible de dire quelles sont les formules non viables et les formules dangereuses en matière de flexibilité. Nous savons à peu près quelle marge de manœuvre minimale doit être accordée au groupe désireux d'aller de l'avant, quel niveau de protection minimum doit être offert aux non participants, mais aussi quelles limitations doivent être imposées pour sauvegarder les bases de l'Union. Le problème est que la mémoire institutionnelle de l'Union est structurellement relativement faible (la rotation du personnel à tous les niveaux de décision est très élevée dans la majorité de ses institutions). Pour éviter les déperditions de connaissances que cet état de fait entraîne, il est indispensable de traduire ces éléments de base en un ensemble de règles générales juridiquement contraignantes. C'est exactement ce qu'offre l'inscription dans les traités d'un mécanisme général de coopération renforcée. Ce mécanisme ne fait en effet rien de plus que fixer un cadre de travail, des règles de base impératives sur lesquelles peuvent se construire des mécanismes adaptés à la nature du secteur.

Le mécanisme de coopération renforcée apparaît comme indispensable en raison des incertitudes qui pèsent sur le futur de la construction européenne et en raison de 'recettes' constitutionnelles que ferait bien de suivre tout système politique voulant s'inscrire dans la durée. Il est très difficile de prédire l'évolution d'un nombre de variables telles que la rapidité et le degré d'europanisation des nouveaux membres ou la force des dynamiques centripètes et centrifuges dans cette Union en passe de devenir continentale. Il est cependant clair que les risques induits par les élargissements à venir sont importants. Par conséquent, il est nécessaire de garder dans la boîte à outils de l'Union cet instrument central de l'intégration par la flexibilité, à côté des instruments d'intégration par uniformisation et harmonisation.

L'horizon de l'Union ne serait-il fait que de certitudes, le mécanisme de coopération renforcée s'avèrerait tout aussi indispensable. L'Union veut aujourd'hui se doter d'une Constitution durable. Or il n'est pas de Constitution durable sans soupapes de sécurité. Les constitutionalistes s'accordent pour dire que les meilleures soupapes de sécurité sont celles qui sont conçues en dehors de toute référence à des risques existants ou prévisibles. Le traité de Rome était équipé d'une telle clause en ce qui concerne le marché intérieur (article 308 TEC). Le projet d'article 16 du Traité constitutionnel présenté par le Praesidium à la Convention le 6 février 2003, article dénommé 'clause de flexibilité', va plus loin en abandonnant la référence au marché intérieur et en stipulant, en termes très généraux, que le Conseil peut à l'unanimité prendre les dispositions appropriées si une action apparaît

¹³ Le cas le plus patent est celui du déblocage en 2000 de la proposition de règlement relatif au statut de la société européenne introduite en 1970 (!) par la Commission européenne (Règlement (CE) n° 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001) et de la directive 2001/86/CE complétant ce statut pour ce qui concerne l'implication des travailleurs, ce suite à la demande de la présidence du Conseil d'examiner la possibilité d'une coopération renforcée en ces domaines. Ce déblocage est d'autant plus remarquable qu'à l'époque le mécanisme de coopération renforcée était soumis à des conditions particulièrement draconiennes d'autorisation. La perspective d'une coopération renforcée pour mettre en place un système de mandat d'arrêt européen a été un des éléments ayant contribué au changement d'attitude du gouvernement Berlusconi en décembre 2001. L'utilisation du mécanisme a également été évoqué dans des domaines comme la fiscalité de l'énergie (commission européenne et présidence suédoise en 2001) ou le code commun de l'impôt des sociétés, assorti d'un mécanisme de répartition des revenus de cet impôt entre les Etats membres concernés (suggestion de la Commission du 23 octobre 2001), sans que cela n'entraîne de concessions majeures de la part des réfractaires.

nécessaire pour réaliser un des objectifs de l'Union, sans que la Constitution ait prévu les pouvoirs à cet effet¹⁴; Ajouter à cela une clause établissant un mécanisme de coopération renforcée doterait l'Union d'une seconde soupape de sécurité tout aussi générale mais d'un emploi plus aisé.

L'Union a donc tout intérêt à ce que le Traité constitutionnel en cours d'élaboration compte un mécanisme général de coopération renforcée parce que ce dernier est utile à titre subsidiaire, complémentaire et principal, et parce qu'il est indispensable à plusieurs égards.

III Optimiser le mécanisme de coopération renforcée : le cahier des charges

Au terme de cette deuxième partie, il nous reste à définir les qualités que devrait idéalement avoir le mécanisme général de coopération renforcée. Pour rappel, ce mécanisme est censé apporter une réponse, parfois partielle, à plusieurs problèmes importants qui pèsent sur le développement de l'Union. S'il n'est pas la seule réponse possible à ces problèmes, il apparaît du fait des limites inhérentes aux autres approches comme utile et nécessaire dans l'Union de demain. Ce mécanisme sera plus ou moins utile selon que ses modalités répondent ou non à certains critères. Avant d'entreprendre un travail de redéfinition du mécanisme des coopérations renforcées (section III), il convient donc d'établir un cahier des charges qui aidera à choisir les modalités les plus performantes.

Le système optimal est celui qui contribuera :

- à renforcer la capacité décisionnelle au sein du Conseil en amenant une minorité d'États membres à ne pas faire usage de son veto,
- à rendre moins attractives les coopérations hors traité dans les domaines de compétence de l'Union, de façon à dissuader le développement de nouvelles initiatives en ce sens et encourager l'importation des coopérations existantes,
- à rationaliser l'usage de la flexibilité à l'intérieur de l'Union en fixant des règles de base qui puissent s'appliquer à tous les secteurs d'activité de cette dernière,
- et à rendre possible dans le cadre du fonctionnement normal de l'Union la mise en place de solutions flexibles dont l'introduction nécessitait jusqu'ici une révision du cadre constitutionnel,

ce :

- efficacement (c'est-à-dire rapidement et à moindre coût pour l'Union),
- en répondant à la recherche de simplicité et de lisibilité institutionnelle et procédurale auxquelles aspire la Convention européenne,
- et sans mettre en péril les bases de l'Union européenne et la dynamique inclusive qui la caractérise.

¹⁴ Note du Praesidium à la Convention, 'Projet d'articles 1 à 16 du Traité constitutionnel', Convention européenne, Le secrétariat, Bruxelles, CONV 528/03, 6 février 2003.

2^{EME} PARTIE : EVALUATION DES DISPOSITIONS EN VIGUEUR ET DES APPROCHES ALTERNATIVES

Notre réflexion part des dispositions des traités en vigueur – versions consolidées du Traité sur l'Union européenne (TEU) et du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) – mais s'inscrit dans la perspective des travaux de la Convention européenne et en particulier de l'avant-projet de Traité constitutionnel présenté le 28 octobre 2002¹⁵. Nous travaillons donc dans l'hypothèse d'un projet de traité constitutionnel unique. Se substituant aux traités en vigueur, ce nouveau traité abandonnerait l'actuelle structure en piliers. Il serait fait de trois parties : architecture constitutionnelle de l'Union ; politiques et la mise en œuvre des actions de l'Union ; dispositions générales et finales.

Les composantes du dispositif issu du traité de Nice, en vigueur depuis le 1^{er} février 2003, sont évaluées tour à tour. Lorsqu'une composante peut être améliorée par rapport aux trois critères énoncés dans la section précédente (c'est-à-dire la rendre plus opérationnelle et/ou plus simple sans mettre en péril les bases de l'Union), une nouvelle formule est proposée. Une composante du dispositif en place est traitée séparément dans la mesure où elle ne procède pas de la logique des coopérations renforcées, c'est-à-dire du développement de politiques nouvelles ne liant qu'un nombre limité d'États membres. Les coopérations renforcées portant sur la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune dans le domaine de la PESC correspondent en fait à un 'mandat' confié par l'Union (maître d'ouvrage) à un groupe de travail (maître d'œuvre) disposant d'une certaine autonomie. Il est donc proposé de ne pas utiliser l'expression 'coopération renforcée' pour désigner cette composante et de ne pas la reprendre sous l'article général consacré aux coopérations renforcées. Trois points d'insertion alternatifs sont suggérés.

Avant d'analyser les coopérations renforcées proprement dites, on évoquera ci-dessous ce que les traités en vigueur désignent par 'coopérations plus étroites' entre États membres ou 'unions régionales', à savoir les coopérations dans des domaines de compétences de l'Union mais développées en dehors du cadre des traités. De façon à clairement distinguer les deux formes de coopération, il est proposé d'insérer dans le futur traité constitutionnel un article général sur ces 'coopérations plus étroites', ce juste avant l'article consacré aux 'coopérations renforcées'.

IV Coopérations plus étroites hors traité

La question des 'coopérations plus étroites' est abordée dans différentes parties des traités en vigueur. Pour ce qui est du pilier communautaire, l'article 306 TEC stipule que les dispositions du traité 'ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application du présent traité'. D'autres unions régionales sont mentionnées dans les traités d'adhésion – la Finlande et la Suède signalent par exemple leur intention de continuer la

¹⁵ Note du Praesidium à la Convention, 'Avant-projet de Traité constitutionnel', Convention européenne, Le secrétariat, Bruxelles, CONV 369/02, 28 octobre 2002. Sur les travaux de la Convention, voir Shaw Jo (2003), *Flexibility in a 'reorganised' and 'simplified' Treaty : a practical proposal*, The Federal Trust, London, January.

coopération nordique (déclaration N°28 annexé au traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède). En ce qui concerne le deuxième pilier, le Titre V du TEU précise que l'instauration d'une politique étrangère et de sécurité commune ne fait pas obstacle au développement de coopérations plus étroites au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique (Article 17 TEU §4). Aucune disposition de ce type n'a par contre été incluse dans le Titre VI relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, le troisième pilier de l'Union. Dans la pratique pourtant, les Etats membres développent dans ces domaines de nombreuses coopérations hors traité.

Les coopérations hors traité ont par le passé aidé à faire progresser l'intégration européenne (par exemple sur le contrôle des frontières avec les accords de Schengen de 1985). Du point de vue de l'Union et de l'intégration européenne, cette possibilité devrait être maintenue d'abord et avant tout parce l'existence même de cette option contribue à faire aboutir les négociations à 15 (que ces derniers s'entendent sur une politique commune ou sur l'instauration d'une coopération renforcée dans le cadre de l'Union).

La refonte des traités devrait au minimum être l'occasion de supprimer la référence anachronique au Benelux. Dans la logique d'abandon des piliers, les articles existant devraient être fusionnés pour ne plus énoncer qu'un principe général sur les coopérations plus étroites. Il s'agirait de confirmer que la coopération inter-gouvernementale entre un nombre d'Etats membres est autorisée, mais que l'appartenance à l'Union impose certaines contraintes quant au champ et au contenu de cette coopération¹⁶. Le document préparé au sein de la Commission par le groupe de travail Lamoureux (document 'Pénélope') propose une clause générale 'qui permet la coopération plus étroite entre Etats membres visant des objectifs qui ne peuvent pas être atteints en application de la Constitution, à condition que la coopération en question respecte celle-ci'¹⁷.

Faut-il aller au-delà de l'affirmation d'un principe général et préciser les obligations des Etats engagés dans une 'coopération plus étroite' ? La palette des obligations envisageables est évidemment très large. Ces Etats devraient-ils faire à date fixe rapport aux institutions de l'Union ? Répondre à toute demande d'information de la part de ces dernières ? Réserver à l'Union un siège d'observateur voire de membre à part entière (cf. Conseil des Etats de la Mer Baltique CEMB) ? *A priori* il convient d'éviter les approches très intrusives qui froissent inutilement les susceptibilités nationales, ainsi que celles mettant lourdement à contribution les institutions de l'Union. Sans doute vaut-il mieux se limiter à une obligation d'information.

¹⁶ Voir de Witte Bruno (2000), "“Old flexibility”": international agreements between Member States of the EU", in de Búrca G. and Scott J. (eds.) *Constitutional change in the EU: From Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford (2000), pp.31-58.

¹⁷ *Etude de faisabilité – Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne*, Document de travail de la Commission européenne (groupe de travail dirigé par F. Lamoureux), Bruxelles, 4 décembre 2002 (Document 'Pénélope'), pp.XIV-XV.

V *Coopérations renforcées utilisant le cadre constitutionnel de l'Union*

Cette section passe en revue le mécanisme de coopération renforcée en suivant un ordre quasi chronologique, qui va de la demande d'utilisation du cadre constitutionnel de l'Union au mode de fonctionnement des coopérations renforcées, en passant par la recevabilité de la demande, la procédure d'autorisation et les règles de participation.

V.1 **Demande d'utilisation du cadre constitutionnel de l'Union**

Il s'agit ici de déterminer qui est habilité à initier une demande, qui doit en être le destinataire et ce qu'elle doit préciser.

V.1.1 Initiateur et destinataire de la demande d'utilisation

Dans le système actuel, la demande émane des Etats qui en ressentent le besoin. Deux questions se posent à ce niveau. Premièrement, aucune exigence n'est formulée concernant le nombre d'États s'associant à la demande. Faut-il fixer un seuil minimum? La fixation d'un tel seuil n'aurait de sens que s'il y avait un risque de détournement de procédure (scénario d'une multiplication des demandes à seule fin d'engorger le travail des institutions de l'Union). La chose étant peu vraisemblable, il n'y a pas lieu d'introduire une nouvelle disposition sur ce point. Deuxièmement, les États sont les seuls à pouvoir déposer une demande. Faut-il ouvrir le système en prévoyant que la Commission peut, elle aussi, prendre l'initiative? Le rapport de l'atelier Police et Justice du projet 'coopération renforcée' organisé par le Commissariat général du Plan (services du premier Ministre français) suggère que la Commission, constatant qu'une de ses propositions est dénaturée ou vidée de sa substance par la négociation en cours, puisse la retirer (droit qu'elle possède déjà) et inviter des États membres à la reprendre sous forme d'une coopération renforcée¹⁸. La valeur ajoutée d'une telle proposition n'est pas évidente. On n'imagine en effet pas la Commission s'avancer sans avoir au préalable approché de façon informelle un certain nombre d'États membres. Pourquoi ne pas laisser les États membres intéressés par l'idée de la Commission prendre formellement l'initiative de la demande? Cela éviterait de faire apparaître la Commission comme prenant parti contre les réfractaires. Donner à la Commission un droit d'initiative poserait par ailleurs un problème procédural direct : dans un tel cas de figure, elle ne sera plus en position de juger de la recevabilité de la demande, rôle qui lui revient en tant que gardienne des traités et de l'intérêt général. Sur la question de l'initiative de la demande, il convient donc de garder la disposition actuelle.

Le destinataire de la demande est aujourd'hui la Commission pour les 1^{er} et 3^{ème} piliers, le Conseil pour le 2^{ème} pilier. Cette variation répond à une raison symbolico-politique, à savoir affirmer le contrôle sans partage du Conseil sur la PESC. Dans l'hypothèse de la création d'un poste de Haut représentant pour la PESC et vice-président de la Commission en charge des relations extérieures, cette variation n'aurait plus de raison d'être. Il faudrait donc simplifier les procédures en s'alignant sur l'article 11 TCE qui correspond à la répartition normale des rôles entre Conseil et Commission : 'les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée adressent une demande à la Commission', en précisant que le cas échéant la demande doit être adressée au Haut représentant pour la PESC et vice-président de la Commission en charge des relations extérieures.

¹⁸ *Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures: un outil d'intégration*, rapport pour le Commissariat Général du Plan, Mission Coopérations renforcées, Atelier Police – Justice (président : Guy Canivet ; rapporteur : Jean-Luc Sauron), janvier 2003 <http://www.plan.gouv.fr/publications/canivet.htm>.

V.1.2 Contenu de la demande d'utilisation

Dans le système mis en place à Amsterdam, la question était implicitement réglée par la condition de 'dernier ressort'. Aux termes de l'article 43 TEU §1 (c), une coopération renforcée ne pouvait être instaurée que 'lorsque les objectifs des traités ne pourraient être atteints en appliquant les procédures pertinentes qui y sont prévues'. Cela signifiait que la coopération renforcée ne pouvait porter que sur une mesure (un règlement, une directive, un programme d'action, ...) ayant fait l'objet d'une proposition, négociée au sein du Conseil, mise au vote et rejetée. L'objet de la coopération était de ce fait entièrement défini : il n'y avait d'autre précision à donner que la référence de la mesure que l'on désirait 'repêcher'.

Le traité de Nice, revenant sur la condition de dernier ressort, décida que les coopérations renforcées ne peuvent être engagées que 'lorsqu'il a été établi au sein du Conseil que les objectifs qui leur sont assignés ne peuvent être atteints, dans un délai raisonnable, en appliquant les dispositions pertinentes des traités' (article 43A TEU). On passe donc de la constatation juridique d'un échec, sanctionnée par le rejet d'une mesure spécifique, à la reconnaissance politique d'une impasse, confirmée par le vote d'une motion en ce sens. Cette nouvelle approche affecte bien évidemment le contenu de la demande de façon fondamentale. En effet il ne s'agit plus de constater qu'une mesure, ayant fait l'objet d'une proposition détaillée et ayant été débattue par tous, a été rejetée.

Il s'agit à présent de s'inquiéter de la stagnation d'un secteur, définir les objectifs assignés à la coopération renforcée, préciser les bases juridiques concernées et demander au Conseil de constater l'impossibilité d'atteindre ces objectifs dans un délai raisonnable. Le changement est très appréciable notamment d'un point de vue opérationnel (voir *infra*, sous 'Recevabilité de la demande' – conditions procédurales). Elle offre une plus grande liberté aux États désireux d'aller de l'avant en matière d'intégration.

En raison de l'ambiguïté de la formulation en vigueur, cette interprétation du dispositif de Nice devrait être confirmée. Le traité constitutionnel devrait donc stipuler que le groupe initiateur précise dans sa demande les objectifs de la coopération renforcée envisagée et les bases juridiques concernées. Aller au-delà, en incluant par exemple des textes législatifs et réglementaires ou des programmes d'action, reviendrait à empiéter sur le monopole de proposition de la Commission, qui doit être préservé pour des raisons fonctionnelles et systémiques.

V.2 Recevabilité de la demande d'utilisation

Cette section traite de deux aspects : La demande d'utilisation du cadre de l'Union doit-elle remplir des conditions matérielles et procédurales particulières? Si oui, quelle est la procédure à suivre pour vérifier que ces conditions sont bien remplies ?

V.2.1 Conditions matérielles

A l'issue de la révision décidée à Nice, on dénombre une quinzaine de conditions matérielles qu'une coopération renforcée doit remplir pour que la demande d'utilisation du cadre de l'Union soit recevable. Réparties dans différentes parties du TEU, elles stipulent les buts que les coopérations renforcées doivent servir, les conséquences qu'elles ne peuvent avoir et ce qui est hors de leur champ d'action.

Une demande n'est recevable que si la coopération renforcée envisagée tend à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à servir ses intérêts, renforcer son processus d'intégration.

A priori il semble légitime et logique de fixer comme règle qu'un cadre défini et financé par tous ne puisse être utilisé que pour servir des objectifs auxquels tous ont souscrit. Ce qui semble moins logique, c'est l'exigence faite aux coopérations renforcées dans le domaine de la PESC de servir les intérêts de l'Union en 'affirmant l'identité de l'Union' alors même qu'il est par ailleurs clairement établi qu'une coopération renforcée n'engage pas l'Union. Cette exigence procède en fait d'une logique très différente de celles des coopérations renforcées, à savoir la logique du mandat. Il serait préférable de traiter de ces deux logiques, de leurs mécanismes et conditions respectives dans des articles distincts (voir VII). Par delà ces questions de fond, il faut relever plusieurs problèmes formels. Les conditions sont reprises sous trois listes différentes. Qui plus est, ces listes de conditions sont partiellement redondantes (les conditions générales de l'article 27A TEU et de l'article 40 TEU n'ajoutent rien aux conditions générales de l'article 43 TEU). Il conviendrait donc d'éliminer ces redondances et de réunir ces listes en un seul point du Traité constitutionnel. Enfin, d'un point de vue rédactionnel, on peut sans doute s'interroger sur l'obligation pour la coopération renforcée de favoriser la réalisation des objectifs de l'Union et de servir les intérêts de cette dernière. Peut-on en effet réaliser les objectifs l'Union sans servir ses intérêts ?

La liste des conséquences que les coopérations renforcées ne peuvent avoir est assez longue. Ces conditions sont formulées tantôt sous forme d'interdit, tantôt sous forme d'obligation de respect. Un premier ensemble de conditions se justifie par le souci de garantir la cohésion de l'Union, la cohérence de ses politiques et la lisibilité de ses institutions. Il prévoit qu'une coopération renforcée doit respecter le traité, le cadre institutionnel unique de l'Union,¹⁹ l'acquis de l'Union ainsi que la cohérence entre l'ensemble des politiques de l'Union et son action extérieure. Un deuxième ensemble vise à assurer la protection des non-participants. Certaines de ces conditions répondent aussi à des préoccupations opérationnelles (marché intérieur) et systémiques (cohésion économique et sociale). Il stipule qu'une coopération renforcée ne doit pas porter atteinte au marché intérieur ou à la cohésion économique et sociale (condition introduite à Nice pour apaiser la crainte que les coopérations renforcées ne deviennent l'instrument d'un club de riches) ; constituer une discrimination ou une entrave aux échanges ; ni provoquer de distorsion de la concurrence. Globalement donc ces conditions se justifient aisément d'un point de vue fonctionnel et/ou systémique. Elles devraient donc être maintenues.

Les conditions matérielles restantes énumèrent les domaines ou secteurs dans lesquels une coopération renforcée est interdite (liste négative). L'alternative aurait été de définir le champ d'action des coopérations renforcées en énumérant les domaines ou secteurs dans lesquels elles sont autorisées (liste positive). Cette approche a contre elle qu'il est très difficile de prévoir aujourd'hui et une fois pour toutes ce qui pourrait susciter l'intérêt d'un groupe d'États membres. Elle aboutit soit à d'interminables négociations sur des listes toujours plus longues et détaillées, soit à l'obligation d'amender le mécanisme et donc le traité constitutionnel chaque fois qu'un domaine non envisagé se présente. L'option de la liste négative devrait donc être continuée.

¹⁹ La question du dédoublement du cadre institutionnel s'était déjà posée à Maastricht avec l'ajout de deux piliers intergouvernementaux au pilier communautaire. Certains se demandaient alors s'il ne fallait pas créer un jeu d'institutions spécifiques à chaque pilier, de façon à prévenir une communautarisation rampante des piliers intergouvernementaux et vice versa. La CIG avait fait le choix d'un 'cadre institutionnel unique' pour assurer 'la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre' les objectifs de l'Union (article 3 TEU). Le même raisonnement a prévalu dans le cas des coopérations renforcées.

La liste de ce qui est mis hors champ d'action par le dispositif actuel est relativement courte : les coopérations renforcées ne sont interdites que dans les domaines où l'Union n'a pas de compétences, dans les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union et sur des questions ayant des implications militaires et de défense. Plus la liste est courte, plus le mécanisme de coopération renforcée contribue à renforcer la capacité décisionnelle du Conseil et à dissuader les coopérations hors traité. Pour ces raisons, toute nouvelle liste devrait idéalement être la plus courte possible.

La première interdiction trouve sa plus solide justification dans la théorie démocratique. Cette dernière impose que le transfert de compétences d'un niveau de pouvoir à un autre soit approuvé par les autorités compétentes, en l'occurrence les autorités constituantes nationales. Le mécanisme des coopérations renforcées ne peut être utilisé pour contourner cette obligation.

Pour d'autres raisons, il est tout aussi logique d'interdire l'instauration d'une coopération renforcée dans les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union, c'est-à-dire dans ces domaines où les États membres se sont dessaisis de leur compétence nationale pour l'exercer collectivement au niveau de l'Union. Dans un tel cas de figure, ce qui vaut pour les États membres pris individuellement vaut pour un groupe d'États membres. Développer une coopération renforcée en matière de commerce international ou de politique monétaire, par exemple, n'aurait pas de sens. Lorsqu'il s'agit de parler d'une même voix ou d'avoir un tarif extérieur commun, la chose est ou n'est pas. De même, on ne peut pas avoir deux monnaies 'uniques' ou deux politiques monétaires pour la même monnaie. Reste la situation où l'Union possède une compétence exclusive mais ne l'exerce pas. La jurisprudence de la Cour de Justice sur ce point suit deux voies. Dans l'une, la Cour n'exclut pas la possibilité pour les États membres d'intervenir pourvu que ces derniers agissent sur base d'une habilitation spécifique de la Communauté. Dans l'autre, la Cour indique que les États membres ne peuvent 'agir que comme gestionnaires de l'intérêt commun en collaboration avec la Commission', impliquant un contrôle sur leur action unilatérale²⁰. On est, on le voit, très près du mécanisme des coopérations renforcées. Pourquoi dès lors de pas aussi permettre le développement d'une coopération renforcée dans un domaine relevant de la compétence exclusive de l'Union, ce aussi longtemps que cette compétence n'a pas été exercée par l'Union ?

L'un dans l'autre, ces deux limitations (domaines de compétence de l'Union, à l'exception des compétences exclusives) s'expliquent sans peine. Faut-il pour autant les reprendre nommément dans le futur Traité constitutionnel ? L'obligation de respecter le Traité devrait en effet suffire. Si l'ambition du Traité à venir est d'épurer les textes, il serait bon d'abandonner cette référence.

La troisième interdiction, celle portant sur les questions ayant des implications militaires et de défense, est sans doute la moins justifiable et très certainement la plus regrettable. Le mécanisme de coopération renforcée serait en effet particulièrement utile dans ce domaine. La proposition franco-allemande du 28 novembre 2002 vise d'ailleurs à permettre le développement de coopérations renforcées dans le domaine 'des forces multinationales dotées de capacités de commandement intégrées, de l'armement et des capacités, de la gestion des

²⁰ Jacqué Jean Paul (2001), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, pp.116-7

ressources humaines, de la formation et du développement de doctrines communes²¹. Supprimer cette interdiction c'est augmenter la contribution que le mécanisme de coopération renforcée peut apporter au règlement des problèmes de l'Union décrits dans la première Partie de cette étude (faible capacité décisionnelle du Conseil dans certains domaines, prolifération de formes de flexibilité non testées, fréquence des révisions constitutionnelles et développement de coopérations hors-traité dans des domaines de compétence de l'Union).

V.2.2 Conditions procédurales

Le système en vigueur pose trois conditions procédurales, relatives respectivement au seuil de participation, à l'engagement en dernier ressort et au degré d'ouverture des coopérations renforcées. Les deux premières conditions sont analysées ci-dessous, le degré d'ouverture étant discuté sous V.5.1.

Seuil minimum de participation

Le traité d'Amsterdam stipulait qu'une coopération renforcée devait concerner au moins une majorité d'États membres. A Nice, il a été décidé de fixer le seuil minimum de participation à huit États membres. Avant de se pencher sur la pertinence du nombre retenu, il convient de s'interroger sur la nécessité de fixer un seuil. Pour ce faire, il faut tout d'abord se poser la question des objectifs explicites et implicites de cette mesure. Il faut ensuite examiner le bien-fondé de ces objectifs. Il faut enfin s'assurer que la fixation d'un seuil de participation 'x' est bien la meilleure façon d'atteindre ces objectifs, autrement dit voir si d'autres approches n'offrent pas le même résultat à moindre coût.

A première vue, il y a cinq objectifs sur base desquels un seuil minimum de participation pourrait se justifier : (1) éviter la constitution de coopérations renforcées dont la taille ne serait pas viable (masse critique); (2) limiter les coûts induits pour l'Union; (3) éviter l'apparition de politiques parallèles ou concurrentes dans le cadre de l'Union et créer un effet centripète au bénéfice des coopérations renforcées ; (4) asseoir la légitimité des coopérations renforcées ; et (5) minimiser le risque de tensions institutionnelles.

(1) La question de la masse critique, si elle ne se pose pas dans tous les secteurs, peut être cruciale dans certains domaines ouverts aux coopérations renforcées (environnement, défense, etc.). Le fait est, cependant, que ce seuil varie d'un domaine à l'autre. Dans bien des cas, le seuil minimal choisi sera trop élevé ou trop bas. La formule retenue n'a donc pas grand sens de ce point de vue. Le mieux serait de prévoir que, le cas échéant, la proposition d'autorisation intègre ce paramètre.

(2) Limiter les coûts induits par les coopérations est un impératif pour l'Union. Même en excluant tout financement des dépenses non-administratives, la charge en termes de gestion et d'infrastructure est en effet non négligeable (secrétariat, services d'études et de conception, services d'interprétation et de traduction, locaux de réunion pour ne citer que quelques postes de dépense). Le petit budget de l'Union est déjà l'objet de très fortes pressions. La façon la plus directe de limiter les coûts est sans doute de s'assurer que l'Union n'aurait à gérer que quelques coopérations renforcées de grande taille. Un seuil minimum fixé à huit permet

²¹ Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, membres de la Convention présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, Convention européenne, Le secrétariat, Bruxelles, CONV 422/02, CONTRIB 150, 22 novembre 2002. La contribution fait aussi référence à certains domaines couverts par la Letter of Intent et l'OCCAR (sécurité des approvisionnements, organisation des exportations, traitement des informations sensibles, renoncement aux compensations réciproques et ouverture réciproque des marchés).

seulement d'éviter les scénarios budgétaires les plus coûteux. Une première solution serait de relever très significativement le seuil de participation, abandonnant l'ambition de faire du mécanisme de coopération renforcée un instrument plus flexible et plus opérationnel. Alternativement, le futur Traité pourrait fixer un nombre maximum de coopérations renforcées, mais ce type de seuil serait très difficile à fixer dès lors que l'on ne définit pas le champ d'action des coopérations renforcées par une liste de secteurs autorisés ou interdits. Une troisième solution serait de prévoir que le dépôt d'une demande d'autorisation, voire l'autorisation d'une coopération, gèle toute autre demande portant sur le même domaine d'action (à la manière des clauses de *standstill* ou *statu quo* que l'on trouve parfois dans les accords de libre-échange)²². L'insertion d'une clause de *standstill* contribuerait assurément à limiter le nombre de coopérations renforcées. Cette logique compétitive du 'premier arrivé, premier servi' pose cependant plusieurs problèmes examinés ci-dessous. Mentionnons seulement ici qu'elle va à l'encontre de l'ethos communautaire qui caractérise l'Union et qu'elle a donc très peu de chance d'être un jour insérée dans le mécanisme des coopérations renforcées. Face à ce choix entre le pesant, l'indéfinissable et l'infaisable, une quatrième solution se dégage. Tant que les institutions les plus impliquées dans la procédure budgétaire gardent une influence déterminante sur l'autorisation des coopérations renforcées, pourquoi ne pas tout simplement s'en remettre à elles pour juger de ce qui serait financièrement intolérable pour l'Union ?

(3) Éviter l'apparition de politiques parallèles ou concurrentes dans le cadre de l'Union et créer un effet centripète au bénéfice des coopérations renforcées sera considéré comme primordial ou potentiellement néfaste selon que l'on poursuit une logique d'avant-garde, une logique de laboratoire ou une logique d'intégration sub-régionale. Si on raisonne en terme d'avant-garde, un tel objectif se justifie pleinement. Il faut dès lors établir une règle qui n'autorise pas plus d'une coopération renforcée par secteur, empêchant ainsi l'instrumentalisation du mécanisme de coopération renforcée par des groupes antagonistes désireux de marquer leur différence et d'approfondir les clivages au sein de l'Union. La fixation d'un seuil de participation égal ou supérieur à la majorité des États membres aboutit à ce résultat. L'effet d'entraînement est immédiat. Face à un groupe de grande taille, les gouvernements et bureaucraties des États réfractaires savent que leur capacité à stopper ou rediriger le processus depuis l'extérieur est faible. Pourquoi dès lors attendre de n'avoir d'autre choix que d'adopter une politique définie par d'autres ? La clause de *standstill* aboutit au même résultat mais en évitant la lourdeur opérationnelle qui accompagne souvent les groupes de grande taille. Par contre, elle fait peur et pourrait bien avoir un effet paralysant. En effet, demander non seulement l'utilisation du cadre commun mais aussi un monopole d'utilisation pourrait exacerber les réticences de certains États à voter l'autorisation.

Si on raisonne en terme de laboratoire ou d'intégration sub-régionale, interdire le développement de politiques parallèles ou concurrentes dans le cadre de l'Union n'est pas forcément désirable et susciter un effet d'entraînement n'est pas forcément nécessaire. Il est en effet parfois préférable de mener plusieurs expériences de front. Dans cette optique, la fixation d'un seuil minimum peut s'avérer contre-productive. L'option du seuil majoritaire ou de la clause de *standstill* automatiquement appliquée est à bannir dans la mesure où il faut alors attendre l'échec patent d'une expérience et la décision des participants de dissoudre la coopération renforcée pour pouvoir développer une autre formule. À côté de l'expérimentation multiple, l'autre victime d'un seuil de participation majoritaire ou d'une clause de *standstill* serait les projets intégratifs n'ayant d'intérêt que pour un nombre limité

²² Idée suggérée par Jörg Monar pour contrer la prolifération de coopérations renforcées concurrentes, dans l'hypothèse d'une suppression du seuil minimum de participation.

d'États formant à l'intérieur de l'Union des sous-systèmes définis sur une base régionale et/ou fonctionnelle. Il peut en effet être de l'intérêt de l'Union d'organiser en son sein des coopérations sub-systémiques, à l'image des Etats-Unis où le gouvernement fédéral s'implique dans des coopérations intergouvernementales (*compacts*) concernant par exemple les régions frontalières avec le Mexique. La meilleure solution serait donc d'opter pour une règle souple qui permette de juger au coup par coup de l'opportunité d'une expérimentation multiple ou d'une coopération sub-systémique sur une échelle limitée. Le plus simple ici encore serait de s'en remettre aux institutions contrôlant la procédure de lancement. Cela reviendrait à opter, comme le propose le rapport Canivet-Sauron déjà cité, pour un système de standstill optionnel. Dans la mesure où le mécanisme présenté en conclusion laisse à la Commission la possibilité de ne pas proposer l'autorisation d'une coopération renforcée, il n'est pas nécessaire d'y faire explicitement référence dans le Traité constitutionnel.

(4) Asseoir la légitimité d'un mode de gouvernance, surtout lorsqu'il est nouveau et relativement complexe, n'est certainement pas un objectif futile. De plus, on ne peut nier que les démocraties libérales occidentales cultivent en matière de légitimité une forte mystique du nombre. Une coopération renforcée impliquant la majorité des États membres ou la majorité de la population de l'Union aurait indéniablement une légitimité toute particulière. Le seuil de participation devrait, par conséquent, être supérieur ou égal à une de ces majorités. Le choix d'un nombre absolu plutôt qu'une proportion ou un pourcentage est de ce point de vue problématique. Dès 2004, une coopération renforcée pourrait être autorisée pourvu qu'elle compte un tiers des États membres. Après l'accession des pays balkaniques et d'autres candidats non déclarés à ce jour, on pourrait tomber à moins d'un quart. L'abandon du seuil majoritaire signifie que le résultat escompté, sur le plan de la légitimité, ne sera que très partiellement atteint. Sa réintroduction a un prix sur le plan de l'opérationnalité. La solution est évidemment d'asseoir la légitimité des coopérations renforcées sur d'autres bases que le nombre de participants. C'est ce que fait déjà le système en vigueur. La proposition présentée en conclusion tend à accroître cette légitimité alternative pour permettre l'abandon de la condition du seuil. Le fait que les coopérations renforcées soient reconnues d'intérêt européen, que leur création soit proposée par la Commission, décidée par le Conseil et approuvée par le Parlement, et enfin qu'elles soient encadrées par les institutions de l'Union, devraient en effet suffire à compenser cet abandon.

(5) Faut-il minimiser le risque de tensions institutionnelles au sein de l'Union européenne ? Pour les uns, l'Union n'avance qu'à travers les crises et les opportunités nouvelles qu'elles procurent. De plus, le culte du consensus donne à l'opinion publique l'impression d'une connivence des élites et maintient l'espace politique européen en vase clos. Pour les autres, l'Union reste une construction fragile confrontée à la remontée des souverainismes. Dans la mesure où les citoyens européens ne se reconnaissent encore que très imparfaitement dans les institutions de l'Union, ils estiment que l'option de la crise créatrice est dangereuse et que les risques de tensions doivent être minimisés. Reconnaisant donc que le bien-fondé de cet objectif n'est pas incontestable, nous nous plaçons ici dans le camp de la prudence.

Ceci étant dit, en quoi le nombre d'États participant à une coopération peut-il être à l'origine de tensions institutionnelles ? Cette question renvoie principalement à la possibilité pour les États qui ne participent pas à la coopération renforcée de bloquer son développement (voir V.5.1 Cadre institutionnel et procédures décisionnelles des coopérations renforcées). Dans le système actuel, les États ne participant pas à la coopération renforcée ne disposent pas de droit de vote au sein du Conseil. Aucune modification n'est par contre prévue dans la composition ou le fonctionnement des autres institutions de l'Union. Une coopération

renforcée de petite taille serait donc amenée à travailler avec une Commission, une Cour de Justice et un Parlement majoritairement composés de ressortissants d'États membres non participants. Pour certains, la chose pose problème du point de vue fonctionnel, mais aussi du point de vue des principes. Leurs critiques visent surtout le Parlement européen. Il y a d'abord la crainte de retrouver à ce niveau les blocages qui existaient au niveau du Conseil²³. Il y a ensuite le refus de voir des parlementaires décider de mesures qui n'engagent pas le pays dans lequel ils ont été élus. Ce refus n'est pas seulement dicté par la crainte du blocage. Les gouvernements engagés dans la coopération renforcée pourraient en effet faire passer des mesures contre l'opinion de 'leurs' parlementaires européens, en s'appuyant sur 'les' parlementaires des pays non participants²⁴. Ce refus est donc aussi lié à des considérations touchant à la représentativité (considérations qui ne s'appliquent pas à la Commission et à la Cour de Justice, deux institutions supranationales collégiales)²⁵.

La fixation d'un seuil élevé de participation est de nature à minimiser le risque de mise en cause des prérogatives du Parlement européen, lorsque cette mise en cause reflète des préoccupations fonctionnelles. Dans l'Union à 15, imposer la participation d'une majorité d'États membres comprenant au minimum deux grands États membres devrait logiquement faciliter l'émergence au sein du Parlement d'une majorité favorable à la coopération renforcée. Ce ne sera plus vrai après l'élargissement de 2004 qui augmentera de beaucoup la proportion des petits États au sein de l'Union. En raison de la surpondération des petits États au Parlement européen, seule la double majorité des États et de la population de l'Union serait à même de minimiser de façon significative les tensions que pourraient apparaître à l'occasion du vote de mesures concernant les coopérations renforcées. Cette option serait cependant très coûteuse au niveau du déclenchement des coopérations renforcées. Nous suggérons donc, pour autant que le risque de tension concernant le Parlement soit aussi grand que certains le pensent, de rechercher d'autres approches plus efficaces et moins coûteuses (l'option d'un Parlement européen à géométrie variable, avec ses avantages et inconvénients, est discutée en V.5.2). En tout état de cause, la prévention des tensions institutionnelles ne pourra bientôt plus être invoquée pour justifier le maintien du dispositif actuel.

Cette évaluation des objectifs pouvant justifier la fixation d'un seuil minimum de participation ainsi que de la pertinence du seuil actuel nous amène à trois constatations. Premièrement, il n'y a pas de nombre universellement valable (choix nécessairement arbitraire et donc potentiellement problématique d'un point de vue fonctionnel). Deuxièmement, il existe d'autres voies que la fixation d'un seuil minimum de participation pour limiter les coûts et se prémunir contre une multiplication néfaste de coopérations

²³ Cette crainte repose implicitement sur les postulats suivants. Primo, le vote des parlementaires issus des pays participants serait déterminé par les clivages majorité-opposition existant au niveau national (à supposer que l'Allemagne fasse partie du groupe coopération renforcée, un parlementaire européen issu de la CDU-CSU voterait systématiquement contre les propositions soutenues par le gouvernement Schröder). Secundo, le vote des parlementaires issus des pays ne participant pas à la coopération renforcée serait surdéterminé par l'appartenance nationale (à supposer que la Grande-Bretagne décide de ne pas participer, les parlementaires de ce pays, toutes appartenances politiques confondues, voteraient en bloc sur les mesures mettant en œuvre la coopération). Le second postulat en particulier apparaît comme fort simpliste et n'est d'ailleurs pas validé par les prises de position des parlementaires européens issus d'États bénéficiant déjà d'opt in et d'opt out (politique sociale, Union économique et monétaire, asile et immigration notamment).

²⁴ Point souligné par Renaud Dehousse.

²⁵ De nombreux observateurs et le Parlement lui-même contestent cette conception nationale de la fonction représentative qu'exercent les parlementaires européens. Ils insistent sur le fait que le Parlement est au contraire 'composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté' (article 189 TEC). Ce point est discuté plus avant sous V.5.2.

renforcées concurrentes. Troisièmement, le seuil actuel (huit États membres) n'est pas suffisant pour prévenir le risque de tensions institutionnelles. Le relèvement de ce seuil (majorité des États membres et de la population de l'Union) contribuerait à réduire considérablement ce risque, mais cela signifierait aussi une régression du point de vue opérationnel. Il est donc suggéré de ne pas fixer de seuil minimum de participation,²⁶ de recourir à d'autres moyens pour atteindre les objectifs présentés ci-dessus et d'accepter le risque de tensions institutionnelles.

Dernier ressort

L'ambition première de l'Union, sa raison d'être, est de développer des politiques communes. Lorsqu'un problème se pose, les États membres et les institutions de l'Union s'attachent à le résoudre collectivement. C'est pour réaffirmer la primauté de cette approche que le traité d'Amsterdam avait prévu qu'une coopération renforcée ne pouvait être instaurée qu'en 'dernier ressort' (lire 'dernier recours'), lorsque les objectifs de l'Union 'ne pourraient être atteints en appliquant les procédures' prévues par les traités (article 43, §1, c) TEU). Ce dispositif reposait sur une logique de constatation juridique de l'échec – c'était en tout cas la logique adoptée par les services juridiques du Conseil. Schématiquement parlant, une mesure spécifique (disons une directive sur la fiscalité de l'énergie) devait avoir été proposée par la Commission, négociée au Conseil et mise au vote sans succès. Les services juridiques du Conseil devaient ensuite constater qu'un vote avait valablement été émis et que la mesure avait été rejetée. La condition de dernier ressort était alors réputée remplie.

Cette conception du dernier ressort présente plusieurs inconvénients majeurs. Premier inconvénient, elle signifie qu'un groupe désirant développer l'acquis dans un secteur donné est obligé de demander une autorisation pour chaque mesure à prendre. Un tel système est évidemment laborieux et long. Il met de plus les États membres désireux d'aller de l'avant constamment à la merci des États réfractaires, donnant à ces derniers la possibilité de monnayer leur autorisation à plusieurs reprises. Deuxième inconvénient, cette approche impose aux coopérations renforcées une base de travail sub-optimale, à savoir une proposition ayant très probablement été altérée passablement pour rallier les États les moins intéressés et qui néanmoins ont fini par rejeter la mesure. Pourquoi obliger les États demandeurs à travailler sur une telle base et ne pas laisser, par exemple, la Commission reprendre sa proposition initiale ? Dernier inconvénient, cette approche expose l'Union à des niveaux de géométrie variable potentiellement ingérable. Dans un système qui permet de se décider au coup par coup, rien ne garantit en effet que la composition du groupe 'coopération renforcée' ne varie pas d'une mesure à l'autre. Le champ territorial de ce nouvel ensemble de mesures pourrait donc être beaucoup plus fragmenté que dans le cas d'une autorisation accordée à un groupe donné pour un secteur donné.

Le traité de Nice a amendé la condition de dernier ressort à deux niveaux : il charge explicitement le Conseil de la vérification du dernier ressort (point discuté infra V.2.3) ; de plus, il abandonne la référence aux objectifs des traités pour se référer aux objectifs assignés aux coopérations renforcées²⁷. Cette reformulation semble marquer le passage à une logique de reconnaissance politique de l'impasse. Autrement dit, il ne s'agit plus de constater qu'une mesure, ayant fait l'objet d'une proposition détaillée et ayant été débattue par tous, a été

²⁶ Abandon d'un seuil minimum aussi proposée par *Les coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures: un outil d'intégration*, op.cit.

²⁷ Les coopérations renforcées ne peuvent être engagées que 'lorsqu'il a été établi au sein du Conseil que les objectifs qui leur sont assignés ne peuvent être atteints, dans un délai raisonnable, en appliquant les dispositions pertinentes des traités' (article 43A TEU).

rejetée. Il s'agirait pour un groupe d'États membres de s'inquiéter de la stagnation d'un secteur, de définir les objectifs à assigner à la coopération renforcée (notamment par référence à des articles du traité) sans pour autant devoir détailler les mesures à prendre, et de demander au Conseil de constater l'impossibilité d'atteindre dans un délai raisonnable ces objectifs²⁸.

Cette nouvelle formule échappe pour une bonne part aux inconvénients majeurs qui découlent de la formule d'Amsterdam. En exigeant seulement d'une coopération renforcée qu'elle se développe par référence à des bases juridiques plutôt qu'à une mesure, un acte ou une décision rejetée, on laisse une beaucoup plus grande liberté aux initiateurs de la coopération renforcée sur le plan des objectifs et du champ d'action. De plus, on raccourcit de beaucoup la procédure de lancement, répondant ainsi à l'exigence de rapidité indispensable dans des domaines comme le rétablissement de la paix²⁹.

Considérant qu'il est utile de rappeler que le développement de politiques communes est et reste la fonction première de l'Union, nous proposons de conserver la formulation du traité de Nice, à l'exception de la mention de 'dernier ressort' qui, source de confusion, devrait être supprimée.

V.2.3 Vérification de la recevabilité

Qui est habilité à vérifier que les conditions matérielles et procédurales sont remplies ? Le traité d'Amsterdam était muet sur ce point. Le traité de Nice ne traite que très partiellement de cette question en spécifiant que c'est au Conseil d'établir que la condition de dernier ressort est bien remplie (article 43A TEU).

Nous en déduisons qu'à l'exception de la condition de dernier ressort, la vérification de la recevabilité d'une demande est la responsabilité première de celui qui a le pouvoir de proposer l'instauration d'une coopération renforcée. En l'absence de disposition expresse, les institutions appelées à donner leur avis ou à statuer sur la demande gardent implicitement le droit d'évaluer elles-mêmes la recevabilité de la demande et de se déterminer sur base de leur propre évaluation.

Dans la mesure où la procédure de proposition varie d'un pilier à l'autre, il faut considérer qu'il existe une procédure de vérification spécifique à chaque pilier. Dans le cas d'une demande concernant le premier pilier, le pouvoir de proposer la mise en place d'une coopération renforcée appartient à la Commission. On suppose donc que la Commission va commencer par vérifier que les conditions requises sont toutes remplies. Si ce n'est pas le cas, elle est tenue dans le système actuel de ne pas faire de proposition, indiquant au Conseil et aux États membres concernés la condition posant problème. Lorsque la Commission estime que la demande n'est pas recevable, la procédure s'arrête. Autrement dit, l'évaluation de la Commission, pourvu qu'elle soit négative, est finale. Il n'est par contre pas sûr qu'une

²⁸ Lecture proposée par Hervé Bribosia, qui souligne cependant très justement que la reformulation de la clause de dernier ressort par le Traité de Nice (nouvel article 43A TEU) reste 'extrêmement ambiguë'. Bribosia Hervé (2001), 'Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice', *Revue du Droit de l'Union Européenne*, N° 1, p. 111-171, p.135. Cette approche rappelle, *mutatis mutandi*, celle suivie dans le cas de 'Schengen'. Le couple franco-allemand, suivi des pays du Benelux, s'inquiète de la lenteur des progrès sur le plan de la libre circulation des personnes. Ces États se fixent pour objectif la suppression des contrôles aux frontières intérieures des pays participants, puis définissent progressivement les mesures et créent les instruments permettant d'atteindre cet objectif. Le développement de cette coopération était bien sûr placé en dehors du cadre institutionnel de l'Union et aucun constat de blocage n'avait été demandé au Conseil.

²⁹ Cf. *Rapport final du président du groupe de travail VIII 'Défense' à la Convention*, La Convention européenne, le Secrétariat, CONV 461/02, Bruxelles, 16 décembre 2002, pts 53-55.

évaluation positive de la Commission interdit au Conseil de conduire sa propre vérification et, le cas échéant, de rejeter une demande non sur base de son opportunité mais de sa recevabilité. Dans le deuxième pilier, la Commission est seulement invitée à donner son avis sur la demande. C'est donc l'évaluation du Conseil qui, dans tous les cas de figure, sera finale. Dans le troisième pilier, l'instauration d'une coopération renforcée peut être décidée sur proposition de la Commission ou, à défaut, à l'initiative d'au moins huit États membres. Autrement dit, le groupe d'États initiateurs peut le cas échéant demander au Conseil de désavouer l'évaluation que la Commission fait de la recevabilité de la demande. L'évaluation du Conseil est ici aussi finale.

Dans l'optique d'une fusion des traités existants en un ensemble de règles simplifiées, la question du maintien d'une construction procédurale aussi 'baroque' se pose avec force. Par ailleurs, un mauvais usage des coopérations renforcées étant de nature à mettre en péril les bases de l'Union, la procédure de vérification devrait être dans les mains d'institutions dont la vocation est de préserver les intérêts de l'Union. *A priori* il semble naturel de confier à la Commission, gardienne des traités, la vérification de la recevabilité d'une demande. En cas de doute et de contestation par un État membre, le Conseil ou le Parlement européen, il reste la possibilité de saisir la CEJ sur la question du respect des conditions fixées par le traité constitutionnel. Cette faculté découle de la compétence générale qu'a la Cour sur les décisions de la Commission. Il n'est donc pas nécessaire d'insérer une disposition particulière mentionnant explicitement la possibilité d'un recours juridictionnel.

Le raisonnement ci-dessus ne peut s'appliquer à la condition de 'dernier ressort', dès lors que l'on passerait d'une logique de constatation objective de l'échec à celle de reconnaissance politique de l'impasse. Confier ce constat à la Commission serait prendre le risque de la défausser par rapport à son rôle d'arbitre, d'institution ayant des comptes à rendre mais opérant de façon indépendante. Dans la mesure où un tel constat est éminemment politique, il convient de laisser au Conseil le soin de dire que les objectifs assignés à la coopération renforcée ne peuvent être atteints, dans un délai raisonnable, en appliquant les dispositions pertinentes des traités. Dans le système en vigueur, ce constat doit être fait par une majorité du Conseil.³⁰ Une alternative serait de confier cette tâche à la présidence du Conseil. Mais un individu est plus vulnérable aux pressions et prête plus le flanc aux accusations de préjugé national. Il serait sans doute plus difficile de lancer une coopération renforcée, ce qui aurait pour conséquence de pousser les États intéressés à recourir à la coopération hors traité. Il semble donc préférable de garder un système de responsabilité collective.

V.3 Procédure de lancement des coopérations renforcées

Le mécanisme actuel prévoit qu'une coopération renforcée ne peut être lancée sans autorisation expresse et formelle. La procédure d'autorisation se décompose en trois temps : proposition d'autorisation ; consultation et prise d'avis ; adoption ou rejet de la proposition d'autorisation. Pour rappel, la procédure ne porte pas sur l'autorisation de coopérer, mais seulement sur l'autorisation d'utiliser le cadre de l'Union pour développer cette coopération.

³⁰ L'article 43A TEU ne précise pas la procédure à suivre pour constater cette impossibilité ('lorsqu'il a été établi au sein du Conseil ... que les objectifs ne peuvent être atteints'). En l'absence de référence à une procédure spécifique, la règle de la majorité simple s'applique. Qui plus est, il s'agit manifestement d'une question de procédure. Les décisions de procédure au sein du Conseil se prennent à la majorité simple.

V.3.1 Proposition d'autorisation

La procédure de proposition varie aujourd'hui d'un pilier à l'autre, désignant tantôt la Commission, tantôt les États intéressés, tantôt la Commission et les États intéressés (pour plus de détails, voir VI.2.3). Le maintien d'une telle construction est peu compatible avec l'ambition d'élaborer un Traité constitutionnel dépassant la structure en piliers et dotant l'Union de règles claires.

La solution la plus simple, efficace et cohérente serait de confier le pouvoir de proposition à la Commission, sauf en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense où cette tâche serait dans les mains du Haut représentant pour la PESC et vice-président de la Commission en charge des relations extérieures. Cette responsabilité incombe déjà à la Commission au niveau du développement de la plupart des politiques de l'Union. Au-delà de la cohérence institutionnelle qu'apporterait une harmonisation des procédures en ce sens, la désignation de la Commission se justifie parce qu'elle est la mieux placée pour exercer cette fonction. Il lui est plus naturel de raisonner en termes de ce qui sert les intérêts de l'Union et pas simplement les intérêts des États demandeurs. De par son expérience multisectorielle de longue date, elle est aussi la mieux à même de juger l'opportunité de proposer la création de coopérations renforcées parallèles voire concurrentes (pour rappel, après l'élargissement de 2004, le lancement d'une coopération renforcée n'exigera plus la participation d'une majorité d'États membres – cf. V.2.2.1).

Le traité de Nice stipule que la Commission a la possibilité d'inclure dans sa proposition les dispositions particulières qu'elle juge nécessaires. Dans l'hypothèse où les États demandeurs se borneraient à indiquer le champ d'action et les objectifs de la coopération renforcée qu'ils envisagent de développer (cf. V.1.2), il conviendrait de préciser que ces dispositions particulières peuvent notamment porter sur les conditions objectives qu'un État doit remplir pour se joindre à la coopération renforcée, sur les mesures d'aide à apporter aux États membres désireux de participer mais ne disposant pas des ressources suffisantes, sur la clé de répartition des dépenses entre les États membres participant à la coopération renforcée et sur les dépenses hors coûts administratifs qui devraient être à la charge du budget de l'Union.

Est-il judicieux de confier un monopole de proposition à une Commission réticente à l'égard du mécanisme des coopérations renforcées ? Remarquons tout d'abord que cette réticence est plutôt récente³¹. La même Commission avait une position beaucoup plus positive à Nice et a d'ailleurs fait plusieurs propositions d'utilisation de ce mécanisme en 2000 et 2001. Faut-il en déduire que la Commission a soudainement acquis la conviction de l'inanité des coopérations renforcées ? Probablement non. Ce revirement s'explique sans doute essentiellement par des dissensions internes, par un effet de mode et peut-être aussi par un choix tactique dans le cadre des travaux de la Convention. Un nouveau revirement n'est donc pas à exclure. Même si ce dernier devait se faire attendre, il ne saurait être question de retirer à la Commission son pouvoir de proposition chaque fois que cette dernière montre peu d'enthousiasme à l'égard d'un mécanisme.

³¹ Le thème de la différenciation n'est pas repris dans le document du 4 décembre 2002 présentant la vision institutionnelle de la Commission. Le document de travail 'Pénélope' propose quant à lui la suppression pure et simple du mécanisme des coopérations renforcées, optant pour une épure forte et intégrée, fut-ce au prix d'une 'Union renforcée' (cf. possibilité que 'le futur traité constitutionnel entre en vigueur avant qu'il ne soit ratifié par l'ensemble des États membres').

La possibilité que le dispositif en vigueur donne à la Commission de ne pas faire de proposition semble par contre aller trop loin³². L'article 11 TEC stipule seulement que, si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons aux États membres concernés. La procédure d'autorisation s'arrête là, sans que le Conseil ait eu l'occasion d'examiner le bien-fondé des raisons de la Commission. Or, il se pourrait que la Commission juge une demande recevable mais décide de ne pas faire de proposition au Conseil pour des raisons qui lui sont propres. Il semble raisonnable de permettre au Conseil de débattre de ces raisons et de lui donner la possibilité, à l'unanimité, de se départir de la proposition de la Commission. Il est donc préférable de réviser le dispositif et de stipuler que la Commission soumet une proposition, étant entendu qu'elle est libre de décider du contenu de cette dernière – autrement dit de proposer de ne pas autoriser le lancement de la coopération renforcée.

V.3.2 Consultation et prise d'avis

Les dispositions présentes en matière de consultation et de prise d'avis varient d'un pilier à l'autre. Pour les propositions relevant du pilier communautaire, la consultation du Parlement européen est toujours de rigueur, sauf lorsque le domaine concerné relève de la procédure de co-décision (article 251 TEC). L'avis conforme du Parlement est alors requis. Pour ce qui est du deuxième pilier, l'avis de la Commission est requis, aucune implication du Parlement européen n'étant par contre prévue. Enfin, pour les propositions portant sur le troisième pilier, il y a consultation du Parlement européen.

Le mécanisme des coopérations renforcées gagnerait à ce que cette étape de la procédure de lancement soit, elle aussi, rationalisée et mise en phase avec les évolutions institutionnelles en cours au niveau de l'Union. Dans l'hypothèse où le pouvoir de proposition serait confié au Haut représentant pour la PESC et vice-président de la Commission en charge des relations extérieures, la demande d'avis de la Commission n'aurait plus beaucoup de sens. Elle devrait donc être supprimée. Les prérogatives à donner au Parlement sont plus difficiles à définir. La consultation du Parlement devrait être la règle minimale de base tous domaines confondus (exclure totalement le Parlement européen d'une politique commune de l'Union est devenu aberrant). Faut-il franchir un pas supplémentaire ? La généralisation de l'avis conforme irait certes dans le sens de l'évolution générale du système institutionnel de l'Union, caractérisée par une progressive mise sur pied d'égalité du Conseil et du Parlement. L'avis conforme devrait très certainement être requis chaque fois que la Commission inclut dans sa proposition le financement par l'Union des dépenses d'une coopération renforcée, hors coûts administratifs. Cela serait sans doute aussi indispensable s'il était décidé que, pour l'adoption des actes nécessaires à la mise en œuvre de la coopération renforcée, le Parlement allait fonctionner à géométrie variable (cf. V.5.2). L'extension de la procédure d'avis conforme ne devrait *a priori* pas compliquer beaucoup le lancement d'une coopération renforcée. Il ne semble en effet pas inconcevable d'obtenir le soutien d'une majorité du Parlement pour une demande que la Commission juge recevable et opportune, et qu'une majorité au Conseil est prête à approuver.

V.3.3 Adoption ou rejet de la proposition d'autorisation

Le traité d'Amsterdam prévoyait que l'autorisation d'utiliser le cadre de l'Union pour développer une coopération renforcée soit accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, à moins qu'un de ses membres ne déclare qu'il ait l'intention de s'opposer à l'octroi de cette autorisation, auquel cas il n'était pas procédé au vote. Le Conseil pouvait alors

³² Point soulevé par Jean Nestor.

décider de saisir le Conseil européen en vue d'une décision à l'unanimité. Le traité de Nice, en ce qui concerne les 1^{er} et 3^{ème} piliers, abandonne ce système de frein d'urgence pour un système de ralentisseur. Un État peut demander que la proposition d'autorisation soit portée à la connaissance du Conseil européen. Ceci étant fait, le Conseil à la majorité qualifiée décide d'autoriser ou non.

L'obligation d'obtenir l'autorisation du Conseil est fortement critiquée par plusieurs analystes. Le dispositif introduit à Amsterdam est supposé renforcer la capacité décisionnelle de l'Union et favoriser le progrès de l'intégration européenne, tout en diminuant le nombre de coopérations hors traité. Accorder un veto à chaque État membre ou à un petit nombre d'entre eux reviendrait à plomber très sérieusement le potentiel de ce nouvel instrument.

Il semble cependant difficile de se passer de l'autorisation donnée par le Conseil. Cette décision est un gage important de cohésion et de coopération loyale de part et d'autre. L'utilisation d'un cadre et de ressources communes par un groupe d'États potentiellement très restreint peut difficilement se concevoir sur base de la seule bénédiction de la Commission, comme le propose de façon très innovante le rapport Canivet-Sauron³³.

L'optimisation du mécanisme général de coopération renforcée ne passe pas par la suppression de la procédure d'autorisation, mais par l'assouplissement de cette dernière. Le maintien d'un droit de veto individuel apparaît comme non seulement incapacitant mais également injustifié dans la mesure où il ne s'agit pas de prendre une décision qui engage sur le fond tous les États membres (le système actuel prévoit que les actes et décisions de la coopération renforcée ne font pas partie de l'acquis de l'Union). Puisqu'il s'agit d'une décision de procédure, continuer à exiger un vote à la majorité qualifiée semble tout aussi disproportionné. Si la CIG n'aboutissait pas au remplacement de la myriade de majorités qualifiées par la règle de la double majorité absolue, cette dernière devrait être introduite pour décider du lancement des coopérations renforcées. Un tel seuil d'autorisation (majorité des États et de la population de l'Union) offre un équilibre satisfaisant entre les impératifs d'efficacité et de légitimité. L'évocation par le Conseil européen (version 'ralentisseur') fournit une dernière occasion de relancer le développement d'une politique commune et devrait donc être maintenue. Cette procédure d'autorisation optimisée pourrait s'appliquer à tous les domaines ouverts aux coopérations renforcées.

Dans la mesure où le mécanisme de coopération renforcée reste fortement sécurisé (conditions de recevabilité et soutien des trois institutions centrales de l'Union), la possibilité d'un recours suspensif ne se justifie pas. Il se justifie d'autant moins qu'une fois l'autorisation donnée, les mesures législatives et exécutives nécessaires à la mise en œuvre de la coopération renforcée doivent encore être définies et adoptées. La décision d'autoriser une coopération doit prendre effet immédiatement. Les États membres mis en minorité lors du vote d'autorisation gardent la possibilité d'un recours classique auprès de la Cour de Justice.

³³ Le rapport Canivet-Sauron raisonne sur les coopérations renforcées opérationnelles en matière de Justice et affaires intérieures. L'option d'une procédure très débridée est parfaitement défendable pour ce type et ce domaine de coopération (l'auteur de la présente étude a d'ailleurs participé aux travaux ayant préparé la rédaction du rapport). Elle pose problème lorsqu'il s'agit de coopérations poursuivant des objectifs législatifs ou réglementaires.

V.4 Participation aux coopérations renforcées

La question de la participation aux coopérations renforcées peut s'envisager sous trois angles: accession (participation dès l'origine); adhésion (participation ultérieure); et suspension/exclusion d'un participant.

V.4.1 Modalités d'accession

Le groupe d'États impliqués dès l'origine dans la coopération renforcée peut être défini sur base d'une logique discrétionnaire, d'une logique d'ouverture conditionnelle ou d'une logique d'ouverture inconditionnelle. Dans le premier cas, la gestion de la taille et de la composition du groupe de départ est laissée aux initiateurs de la demande, qui décident de coopter ou non d'autres États en fonction de ce qu'ils estiment opportun pour la coopération renforcée. Dans le deuxième cas, tout État membre a le droit de se joindre à la coopération renforcée dès son instauration pourvu qu'il satisfasse certains critères objectifs. Dans le troisième cas, ce droit est absolu.

Amsterdam et Nice ont opté pour une logique d'ouverture inconditionnelle, plus inclusive et consensuelle mais aussi potentiellement débilante. L'avantage principal de cette approche est de rassurer ceux qui craignent que le mécanisme de coopération renforcée serve à établir un 'club d'États membres riches et égoïstes' ou à créer un noyau hégémonique au sein de l'Union. Le développement de nouvelles politiques a été, dès la création des Communautés européennes, l'occasion d'un donnant-donnant où certains États membres conditionnaient leur soutien à la création de programmes de redistribution (politique agricole commune, fonds régionaux, structurels et de cohésion). Frappés de fatigue contributive, les États les plus riches pourraient être tentés demain d'utiliser les coopérations renforcées pour avancer sans avoir à prendre en charge une partie des coûts d'ajustement des moins bien nantis. L'ouverture inconditionnelle met ce scénario du découplage hors de portée dans la mesure où l'on ne peut exclure les États membres désireux de participer mais ne disposant des ressources nécessaires. Elle dissipe également la crainte du directoire dans la mesure où quelques États membres ne peuvent s'approprier une coopération renforcée et en interdire l'accès à ceux qu'ils considéreraient comme périphériques³⁴.

L'inconvénient majeur de l'ouverture inconditionnelle se situe au niveau du risque induit par l'inclusion de maillons faibles. Dans bien des cas, la participation sera plus une question de volonté politique ou de communauté d'idées que de ressources. Il est cependant des domaines où la participation de certains États pourrait non seulement nuire gravement au bon développement d'une nouvelle politique, mais aussi avoir des conséquences graves pour d'autres membres du groupe (cf. coopération en matière de contrôle des frontières, d'échange de renseignements dans la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, ...). La littérature spécialisée ne manque pas d'exemples montrant combien une approche inclusive (c'est-à-dire visant d'entrée de jeu à impliquer tous les États potentiellement concernés) peut affecter négativement le développement de régimes internationaux. Le risque d'avoir à travailler avec un 'maillon faible' amènera les États intéressés à coopérer hors traité.

A l'autre extrême on trouve la logique discrétionnaire, qui peut présenter de grands avantages d'un point de vue opérationnel mais va à l'encontre du modèle sur lequel l'Union est construite. La meilleure manière de développer rapidement et efficacement un nouveau

³⁴ Voir Philippart Eric et Sie Dhian Ho Monika (2000), *Avantages et inconvénients des coopérations renforcées à l'intérieur de l'UE – Argumentation et recommandations*, Scientific Council for Government Policy, La Haye, pp.16-17.

régime est de n'impliquer dans sa construction que des États ayant des points de vue proches (l'histoire des Communautés européennes et la coopération Schengen en sont deux illustrations). Un système de cooptation laissant une large discrétion aux États moteurs pourrait donc, s'il est utilisé à cette fin, être intéressant fonctionnellement parlant. Fonctionnel ou non, ce système est en contradiction directe avec l'essence même du projet d'Union qui est de sortir de la logique de clubs exclusifs et de la tentation des directoires pour aller vers la gestion collective des problèmes où chacun est représenté. Le problème avec les systèmes discrétionnaires, c'est qu'ils offrent un terrain fertile aux abus. Du discrétionnaire, on passe en effet bien souvent à l'arbitraire, voire au sectaire, avec les tensions fortes que cela ne manque de créer à l'intérieur de l'Union.

La logique de l'ouverture assortie de conditions objectives permet de combiner les principes d'ouverture et d'efficacité. La possibilité d'introduire des critères de capacité existe déjà dans le cas de l'adhésion (voir infra). Pourquoi donc ne pas envisager cette possibilité dès le départ ? Si le traité de Nice ne le prévoit pas, c'est sans doute en partie parce que l'instauration d'une coopération renforcée requiert la participation de huit États sur quinze. Imposer des exigences lors de la sélection initiale pourrait donc aboutir à ne pas pouvoir lancer la coopération envisagée. Dans l'hypothèse de la suppression du seuil minimum de participation, cet obstacle à l'introduction de critères de capacité tombe. Par analogie avec les systèmes élaborés pour l'Union Economique et Monétaire et pour l'acquis de Schengen, on pourrait imaginer que tout État membre intéressé au développement d'une nouvelle politique serait formellement admis, mais ne participerait pleinement à la coopération renforcée qu'une fois remplies les conditions de capacité imposées à tous. En introduisant cette distinction entre 'pre-in' et 'in', on préserverait le principe d'ouverture sans pour autant empêcher le décollage de la nouvelle politique. Cela renforcerait considérablement l'attractivité des coopérations renforcées par rapport aux coopérations hors traité.

Qui définit les critères de capacité et qui vérifie qu'ils sont remplis ? Pour des raisons exposées dans la précédente section (V.3.1), c'est à la Commission qu'il devrait revenir de proposer des critères de capacité. C'est aussi la Commission qui devrait vérifier leur respect. Cette option semble offrir plus de garantie de sérieux que sa principale alternative, le jugement par les pairs. L'expérience de ces dernières années n'est en effet pas très probante. Les États membres étant juge et partie, ils ont tendance à mêler les genres. Leur lecture des conditions peut d'un cas à l'autre passer d'un grand laxisme à une grande sévérité selon qu'il s'agit de faire plaisir à un État ami ou de faire pression sur un État avec lequel on a un contentieux. Pour des raisons de simplicité, d'efficacité et parce que les actuelles variations procédurales en matière d'accession n'ont pas d'importance politique majeure, l'intervention du Conseil à ce niveau devrait être supprimée au profit d'une seule procédure gérée par la Commission.

Sur base de ce qui précède, il est donc proposé que la question de la participation au groupe de départ soit à l'avenir gérée par la Commission sur base d'un principe d'ouverture, tempéré par d'éventuelles conditions de capacité. Les décisions de la Commission pourraient faire l'objet d'un recours juridictionnel (il n'est pas nécessaire de mentionner explicitement cette possibilité ; en l'absence de précision, les décisions relatives aux coopérations renforcées tombent en effet automatiquement sous la juridiction de la CEJ). Le tout présente suffisamment de garanties pour le groupe initiateur et pour les outsiders.

V.4.2 Modalités d'adhésion

Les traités en vigueur stipulent que les coopérations renforcées sont ouvertes à tous les États membres à tout moment, pourvu que ces derniers acceptent toutes les décisions prises dans ce cadre et soient capables de les mettre en oeuvre. Au-delà du principe général d'ouverture et de respect de l'acquis, on constate que d'un pilier à l'autre les variations sont nombreuses, ce au niveau de la notification de la demande de participation, des institutions à consulter et de la portée de leur avis, ainsi que de l'institution ayant le pouvoir de statuer sur la demande. En résumé, la gestion des adhésions aux coopérations renforcées du premier pilier est largement dans les mains de la Commission (article 11A TEC). Pour ce qui est du deuxième pilier, le Conseil demande l'avis de la Commission, puis statue sur la demande et sur d'éventuelles conditions préalables à une participation. La décision est réputée approuvée sur cette base sauf si une majorité qualifiée des États participants à la coopération renforcée décide de suspendre cette décision (article 27E TEU). Les modalités d'adhésion aux coopérations renforcées du troisième pilier sont identiques à celles du deuxième pilier, à deux points près : l'avis de la Commission peut éventuellement être assorti d'une recommandation sur les conditions que l'état demandeur devrait remplir avant de pouvoir rejoindre la coopération renforcée ; la majorité qualifiée requise pour suspendre la décision d'adhésion est différente (art. 40B TEU).

Les arguments développés *supra* (modalités d'accession) valant pour la procédure d'adhésion, il est proposé d'adopter une seule et même procédure pour décider de l'accession et de l'adhésion, quelque soit le domaine concerné. La reconnaissance d'un droit de participation, sous la seule réserve d'accepter l'acquis et de démontrer une capacité suffisante, est en effet ici aussi l'approche la plus efficace d'un point de vue opérationnel et la plus centripète au niveau de l'Union. Elle crée un sentiment d'urgence auquel n'est pas exposé l'outsider qui, à l'occasion de son adhésion, peut espérer négocier au minimum un certain nombre d'exemptions. La dynamique participative est évidemment plus forte lorsqu'un acteur sait qu'une politique va se décider sans lui et qu'il aura en fin de compte à l'accepter sans possibilité sérieuse de renégocier quoi que ce soit.

V.4.3 Modalités de suspension, d'exclusion et de sortie

Le mécanisme de coopération renforcée ne mentionne aucune procédure de suspension ou d'exclusion des États qui se joindraient à une coopération renforcée pour la paralyser de l'intérieur. Pour se protéger des chevaux de Troie, les membres d'une coopération renforcée ne peuvent compter que sur les dispositions générales des Traités imposant une obligation de coopération loyale entre États membres et sanctionnant le non-respect par un État membre de ses obligations.

Le mécanisme proposé en conclusion nécessite-t-il l'introduction de procédures particulières de suspension, d'exclusion ou de sortie d'États participants ? Une coopération renforcée portant sur la mise en oeuvre d'une mesure rejetée par le Conseil pourrait aisément faire l'objet de telles procédures. En se joignant à la coopération renforcée, chaque État membre adopte la mesure en question. Les obligations des participants étant clairement constituées, il serait relativement facile de rappeler ces derniers à l'ordre en suspendant leurs droits et, si besoin est, de les sanctionner en les excluant de la coopération renforcée. Si les dispositions générales ne devaient pas suffire, on pourrait en effet prévoir des procédures de suspension et d'exclusion spécifiques aux coopérations renforcées. Une option serait de reprendre le dispositif des articles 6 et 7 TEU (procédures en cas de violation par les États membres de leurs obligations en matière de droits de l'homme), dans la mesure où la CIG ne proposerait pas d'étendre le champ de ces articles. Une autre option proposée par le rapport Canivet-

Sauron serait de donner à la Commission 'le droit de suspendre un État membre participant à la coopération renforcée, sauf opposition des États membres de ladite coopération, à cette proposition de suspension, concrétisée par un vote à l'unanimité'. L'objectif de cette étude étant notamment de proposer le mécanisme le plus simple possible, nous proposons de ne pas introduire de dispositifs de sanction spécifiques aux coopérations renforcées.

L'introduction de procédures de suspension et d'exclusion semble beaucoup plus difficile dans le cas d'une coopération renforcée qui serait autorisée sur base d'objectifs à atteindre (voir V.1.2). Peut-on en effet suspendre ou exclure un État parce qu'il refuse de voter une mesure ? Que resterait-il de la liberté de vote ? Dans ce cas de figure, on ne pourrait compter que sur l'invocation du principe général de loyauté entre États membres, les pressions politiques et la menace de saborder la coopération renforcée au profit d'une coopération hors traité excluant le 'saboteur'. Le principe général de loyauté entre États membres s'applique entre États associés dans une coopération renforcée. Face à un refus systématique de souscrire à la moindre obligation, les États participants pourraient invoquer ce principe au sein du Conseil, la Commission mettre en garde et la Cour de Justice sanctionner sur cette base. Cette option semble néanmoins longue et hasardeuse. Le recours aux pressions politiques serait certainement plus rapide sans doute beaucoup plus efficace. La démarche d'un État membre ayant la possibilité de rester en dehors mais décidant de rentrer pour saboter apparaîtrait comme totalement illégitime, ce qui devrait faciliter la mise en place de représailles politiques conséquentes. La solution de recours resterait la dissolution de la coopération renforcée et le lancement d'une coopération à l'extérieur de l'Union dont les États ayant joué un double jeu seraient exclus.

V.5 *Modus operandi* des coopérations renforcées

Cette dernière sous-section aborde la question du mode de fonctionnement des coopérations renforcées (cadre institutionnel, procédures et degré d'implication des non participants), ainsi que la question du statut et du financement des mesures prises dans ce cadre.

V.5.1 Cadre institutionnel et procédures

Il a été décidé à Amsterdam que les coopérations renforcées fonctionneraient à l'image de l'Union – même cadre institutionnel et mêmes procédures. Ce principe isomorphe connaît une exception de taille. Si tous les membres du Conseil participent aux délibérations, seuls ceux qui représentent les États membres participant à la coopération renforcée prennent part à l'adoption des décisions. Pour le reste, les institutions jouent le rôle qu'elles joueraient normalement dans le cadre du développement des politiques de l'Union. Incidemment, c'est aussi la solution retenue pour gérer les aspects de l'Union Economique et Monétaire et pour l'espace européen de sécurité, de liberté et de justice qui n'engagent pas tous les États membres.

Le système actuel présente plusieurs avantages importants : simplicité et lisibilité ; degré élevé d'implication des non participants facilitant leur ralliement ; préservation de la cohésion et des caractéristiques supranationales de l'Union. Le premier avantage est évident. L'isomorphisme règle de façon on ne peut plus simple les questions institutionnelles et procédurales. Si l'Union n'est pas un système facile à comprendre, le choix d'un cadre unique permet au moins de ne pas aggraver ce problème de lisibilité. Le deuxième avantage est moins évident. Il repose en effet sur un postulat de ralliement par acclimatation qui n'est que partiellement vérifié dans les faits. L'implication des non participants dans le fonctionnement de la coopération renforcée devrait idéalement avoir un effet centripète. Au regard de

l'histoire de l'intégration européenne, il est vraisemblable que le choix de rester en dehors d'une coopération renforcée correspondra pour beaucoup à une stratégie du 'wait and see'. Permettre à ceux-là de 'voir' le déroulement et les résultats de l'expérience reviendrait donc à accélérer leur ralliement. Le bilan des expériences présentes et passées est mitigé de ce point de vue. Dans le cas de la politique sociale, la Commission et onze États membres ont estimé ne pas pouvoir compter sur un effet d'acclimatation et ont sciemment contourné le gouvernement de John Major en faisant passer les mesures de politique sociale sous couverts de décisions plus larges ne nécessitant pas l'unanimité. Aujourd'hui, on voit la Grande-Bretagne ainsi que l'Irlande contribuer positivement au débat en matière de politique d'asile et s'associer à toutes les mesures prises (droit d'opt-in). Ce droit est par contre peu utilisé en matière de politique d'immigration. Le troisième avantage de la formule en place est de préserver la cohésion et le caractère supranational de l'Union. Elle permet en effet de traiter très en amont les tensions et les conflits entre participants et non participants à la coopération renforcée. De plus, en préservant l'unité institutionnelle du Parlement, de la Commission et de la Cour de Justice, elle conforte la logique supranationale qui fait l'originalité et le succès de l'Union. Exclure certains éléments en fonction de liste des États qui ne participent pas aux coopérations renforcées indiquerait que les membres de ces institutions sont, d'abord et avant tout, des acteurs nationaux opérant au niveau européen. Réaffirmer l'indivisibilité de ces institutions encourage leurs membres à se déterminer sur la base de choix politiques ou juridiques plutôt que d'allégeances nationales. Autrement dit, derrière le maintien de l'unité institutionnelle, il y a le pari d'une européanisation en marche et le refus d'une renationalisation même partielle.

Revers de la médaille, les mêmes caractéristiques ont un coût opérationnel certain, posent plusieurs questions sur le plan de l'équité et de la légitimité, et peuvent aboutir dans certains cas à figer les clivages. Sur le plan opérationnel, le choix de l'isomorphisme ne permet pas aux coopérations renforcées de se doter de procédures plus performantes que celles en vigueur au niveau de l'Union. Avec l'amélioration des procédures que l'on peut espérer du traité constitutionnel en cours d'élaboration, cela ne devrait cependant pas être un prix à payer trop exorbitant. Inconvénient plus substantiel, le dispositif en place est relativement vulnérable face aux États réfractaires décidés à gripper le développement de la coopération renforcée. Ces derniers pourraient user de leurs droits au Conseil pour tenter une stratégie en '3D' : obtenir une décélération, une dilution ou un déraillement de la coopération renforcée. Dans les cas où la coopération renforcée n'impliquerait pas une large majorité d'États membres, ils pourraient également s'efforcer de mobiliser le Parlement européen contre les mesures proposées pour la mise en œuvre de la coopération renforcée (dans les domaines régis par la procédure de co-décision, les mesures adoptées par le groupe coopération renforcée au niveau du Conseil doivent en effet être avalisées par le Parlement européen dans son ensemble). Il faut cependant relativiser cette vulnérabilité. L'argument repose en effet en partie sur des postulats fragiles, voire contestables (voir V.2.2.1 Seuil minimum de participation). Rappelons que, pour être autorisée, une coopération renforcée doit favoriser les objectifs de l'Union, servir les intérêts de cette dernière et renforcer le processus d'intégration. Rappelons aussi, d'une part, que la Commission doit attester que ces conditions sont bien remplies et, d'autre part, qu'une large majorité d'États membres, en votant l'autorisation, vient confirmer le jugement de la Commission. Rappelons enfin que les parlementaires européens, en tout état de cause, ne sont pas censés calquer leurs positions sur celles des gouvernements des États dont ils ou elles sont issus, à supposer que 'leurs' gouvernements aient tenté de bloquer le lancement de la coopération renforcée. Ils ou elles sont en effet les 'représentants des peuples' des États de l'Union et non les représentants de leur circonscription électorale. A ce titre ils sont tenus de se déterminer en fonction de l'intérêt général de l'Union, sous peine de perdre

beaucoup de leur crédit politique européen³⁵. Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, il est donc peu probable qu'une majorité de parlementaires européens s'engagent dans une opposition systématique au développement de nouvelles politiques dans le cadre des coopérations renforcées. Dans l'hypothèse d'une pression exercée par le gouvernement de leur état d'origine, nombre d'entre eux préféreront au minimum faire preuve de réserve à l'égard de la coopération renforcée visée.

Sur le plan de l'équité, on pourrait considérer comme anormal que les 'pre-in' n'aient pas plus de droits que les 'out' – ou plutôt que les 'out' aient autant de droits que les 'pre-in' (voir V.4.1). Ceux qui veulent participer à une coopération renforcée mais ne le peuvent pas pour des raisons matérielles devraient logiquement avoir un statut plus favorable que ceux qui ne veulent pas participer. Sur le plan de la légitimité, certains contestent aux parlementaires européens des pays non participants le droit d'approuver ou de rejeter des mesures qui ne s'appliqueront pas aux pays dont ils émanent. A leurs yeux, les parlementaires européens représentent leur circonscription électorale et au-delà leur pays. Ils doivent être considérés comme des représentants nationaux au même titre que les ministres siégeant au Conseil. Les règles relatives aux délibérations et à la prise de décision au sein du Conseil devraient donc aussi s'appliquer au sein du Parlement européen. A ce raisonnement, on peut opposer la lettre et l'esprit des traités, la logique supranationale sur laquelle est construit le Parlement européen. L'article 189 TEC dit que le Parlement est 'composé de représentants des peuples' des États membres. Par ailleurs, l'article 190 TEC ne précise pas le nombre des représentants élus 'par' chaque État membre, mais 'dans' chaque État membre. La nature européenne de leur mandat a une importance systémique très grande et ne peut pas être écartée comme une aimable fiction juridique. A ceux qui s'offusquent de voir des parlementaires voter des mesures qui ne s'appliqueront pas à 'leur' pays, on peut de façon anecdotique aussi opposer que la chose est monnaie courante au niveau de l'Union. Les parlementaires européens élus en Autriche prennent part aux décisions relatives à la politique commune de la pêche et ceux élus aux Pays-Bas votent sur les programmes pour l'agriculture de montagne. Or personne ne parle de suspendre leur droit de vote en pareille circonstance.

Enfin, sur le plan de la dynamique créée par le dispositif en place, on pourrait s'inquiéter de la situation plutôt confortable qui est faite aux États non participants. Le choix d'une large implication des non participants dans le mécanisme de coopération renforcée peut, comme indiqué ci-dessus, amener ces derniers à changer d'opinion et rallier le groupe après un temps d'acclimatation. Dans certains cas, ce choix pourrait au contraire contribuer à figer les clivages. L'histoire de la Communauté européenne montre en effet que, sans la frustration de ne pas être pleinement informé et de ne pas pouvoir peser sur la décision, un nombre n'aurait sans doute pas posé leur candidature aussi vite.

Face aux inconvénients de l'actuel mécanisme, y-a-t-il une alternative qui, sans mettre en péril les fondements de l'Union, soit plus opérationnelle, équitable et centripète ? L'idée de créer à l'intérieur de l'Union des institutions parallèles pour les coopérations renforcées doit être écartée pour les raisons exposées plus haut (voir V.2.1 Conditions matérielles). Restent donc les possibilités de modification des modalités de fonctionnement du Conseil et/ou des autres institutions de l'Union. Les modalités de fonctionnement du Conseil pourraient être amendées de trois façons : accroître les prérogatives de ceux qui veulent mais ne peuvent pas

³⁵ Ce qui n'est pas sans importance à commencer pour leur parcours au sein même du Parlement européen (cf. répartition des parlementaires dans les différentes commissions et délégations du Parlement, attribution de responsabilités telles que rapporteur, questeur, etc.).

(les 'pre-in') ; diminuer les prérogatives de ceux qui ne veulent pas (les 'out') ; ou augmenter les prérogatives de ces derniers.

On pourrait tout d'abord considérer comme plus équitable et légitime d'associer plus étroitement les États 'pre-in' en leur accordant le droit de participer à l'adoption des règles générales de la nouvelle politique. Octroyer un droit de participation à la prise de décision présenterait cependant un risque majeur : les États 'pre-in' n'ont en effet pas intérêt à ce que la nouvelle politique se développe vite et/ou s'oriente vers des formules coûteuses ; en ralentissant le développement et en limitant les ambitions de la coopération renforcée, ils facilitent leur rattrapage. Il semble donc important pour des raisons fonctionnelles ou opérationnelles de suspendre leur droit de vote jusqu'à ce qu'ils satisfassent aux critères de pleine participation.

On pourrait aussi décider de revenir sur certaines prérogatives accordées aux États 'out', ce pour diminuer la vulnérabilité des coopérations renforcées et pour accroître leur effet centripète (si l'on considère que la frustration est la voie la plus efficace). On pourrait prévoir que les outsiders sont tenus informés du développement des coopérations renforcées (notamment en contre-partie des ressources communes mises à la disposition de ces dernières), mais qu'ils n'assistent pas aux délibérations. Peut-on cependant encore parler de Conseil dès lors que certains États membres n'ont plus le droit d'y siéger? Une variante serait de donner aux 'out' un statut d'observateur : ils assistent aux séances du Conseil mais ne peuvent pas prendre part au débat, droit réservé aux seuls 'pre-in' et 'in'. Politiquement parlant, il est évidemment difficile de revenir sur un droit. Ces deux amendements apparaîtront comme jouant sur le registre de l'exclusion, de la cabale ou du bâillon. Une autre option permettant de revenir sur certaines prérogatives de façon moins brutale et systématique serait de prévoir la possibilité pour les participants à la coopération renforcée de tenir des sessions informelles restreintes³⁶. Introduire cette possibilité ôterait aux coopérations hors traité un de leurs plus importants facteurs d'attraction.

On pourrait enfin accroître les prérogatives des États 'out' pour renforcer la dynamique centripète des coopérations renforcées (si l'on considère que l'acclimatation est la voie la plus efficace). À la manière du système mis en place par les protocoles relatifs à l'acquis Schengen, les États réfractaires auraient le droit de participer au cas par cas à l'adoption des nouvelles mesures et/ou de les mettre en œuvre. Le risque de fragmentation de l'acquis de la coopération renforcée serait cependant considérable.

En ce qui concerne les possibilités de modification des modalités de fonctionnement des autres institutions de l'Union, il convient de distinguer entre le cas de la Commission et de la Cour de Justice, d'une part, et le cas du Parlement européen, de l'autre. La Commission et la Cour, dans la mesure où il s'agit de deux institutions supranationales collégiales, offrent peu de possibilités de variation procédurale, bien que l'idée ait été soulevée. Reste le Parlement qui pourrait ou devrait selon certains experts, et non des moindres, fonctionner à géométrie variable pour des raisons fonctionnelles et de légitimité³⁷. Dans l'optique d'une coopération renforcée de type 'laboratoire' voire de type 'avant-garde', cette possibilité est à écarter car

³⁶ Ce point avait été une préoccupation majeure de plusieurs participants à l'Euro et se retrouve dans la formule adoptée au Conseil européen de Luxembourg sur l'euro-groupe (décembre 1997). La nécessité de pouvoir tenir des sessions informelles restreintes est souvent avancée en matière de coopération policière et de sécurité.

³⁷ Cette idée d'un Parlement européen à géométrie variable était déjà avancée in Ehlermann, Claus-Dieter (1995), 'Différenciation accrue ou uniformité renforcée?', *Revue du Marché Unique Européen*, Vol.3, pp.191-218.

elle a un coût systémique très élevé (voir *supra* l'effet de 'renationalisation' induit)³⁸. À un niveau plus secondaire, on peut aussi se demander dans quelle mesure il sera encore possible d'obtenir d'un Parlement européen à géométrie variable que les coûts non administratifs des coopérations renforcées soient mis à charge du budget de l'Union.

Notre proposition est donc, au niveau du Conseil, de reconnaître à tous les États membres le droit de participer aux délibérations, d'autoriser les États participants à la coopération renforcée à tenir des sessions informelles restreintes, et de leur réserver le droit d'adopter les décisions. Il est également proposé de ne pas toucher à la composition et au mode de fonctionnement des autres institutions, en s'en remettant à la dynamique de groupe pour éviter les abus.

V.5.2 Statut des coopérations renforcées et des mesures prises dans ce cadre

Le Traité d'Amsterdam laissait ces points en suspens, à l'exception du 'protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne' dont l'article 8 stipulait que cet acquis devait être intégralement accepté par les États candidats à l'adhésion. Le traité de Nice n'aborde pas la question du statut des coopérations renforcées mais précise que les actes et décisions qui en résultent 'ne font pas partie de l'acquis de l'Union' (article 44, §2 TEU).

Déterminer le statut des coopérations renforcées n'est pas chose aisée dans la mesure où le recours à ce mécanisme crée une situation hybride. Une coopération renforcée ne constitue pas une organisation internationale distincte. Privée de personnalité juridique propre, elle est pleinement imbriquée dans le cadre de l'Union, la Commission, la Cour et le Parlement exerçant pleinement leurs pouvoirs à son égard. Il ne s'agit pas non plus d'un groupe d'États agissant collectivement et mandant des institutions pour accomplir en leur nom certaines missions³⁹. Les représentants des États membres participant à la coopération renforcée agissent bien en leur capacité de membres du Conseil et non en tant que représentants de leurs gouvernements (les traités auraient dans ce cas fait référence aux actes 'des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil'). La définition la plus satisfaisante est de considérer une coopération renforcée comme un 'sous-ordre juridique pourvu d'une certaine autonomie, voire de compétences dont l'Union serait dessaisie' jusqu'à ce que cette dernière puisse les exercer elle-même⁴⁰.

Si une coopération renforcée doit être considérée comme un sous-ordre juridique de l'Union, quel statut faut-il donner aux mesures prises dans ce cadre? Une première solution serait de ne pas préciser ce statut et de laisser la CEJ établir une jurisprudence sur la question, jurisprudence qui serait dans un second temps confirmée ou infirmée dans le cadre d'une révision des traités. Cette option va cependant à l'encontre d'un des objectifs auxquels doit tendre le mécanisme de coopération renforcée (contribution à faire baisser la fréquence des révisions constitutionnelles). Une deuxième solution serait de considérer que les mesures

³⁸ L'évaluation serait très différente si on raisonnait en termes de noyau dur ou de cercles concentriques ouverts. On peut en effet imaginer l'instauration d'une coopération renforcée multi-sectorielle poursuivant un projet politique intégré. On serait alors dans la logique d'une 'Communauté politique' établie dans le cadre de l'Union (une sorte 'd'Union renforcée'). Dans ce cas, l'option du Parlement européen à géométrie variable s'imposerait. Cf. Club de Florence (1996), *Europe: l'impossible statu quo*, Stock, Paris.

³⁹ Les États membres – lire tous les États membres – exerçant collectivement leurs pouvoirs peuvent en effet confier aux institutions certaines tâches qui vont au-delà de ce que le traité leur a confié. Cette possibilité est reconnue par la jurisprudence de la Cour européenne de Justice (Arrêt de la Cour du 30 juin 1993, *Parlement européen contre Conseil des Communautés européennes et Commission des Communautés européennes. Aide d'urgence - Prérogatives du Parlement - Dispositions budgétaires*, Affaires jointes C-181/91 et C-248/91).

⁴⁰ Voir Bribosia Hervé, *op.cit.*, p.153.

prises dans le cadre d'une coopération renforcée font partie de l'acquis de l'Union, mais que leur champ d'application est territorialement limité. Cette approche – la plus centripète de toutes – rapprocherait les coopérations renforcées des politiques de l'UE instaurant une possibilité de participation à la carte (abstention constructive et opt-in en matière notamment d'asile, d'immigration et d'Union monétaire). Elle présente cependant un risque important : elle est en effet de nature à rendre les réfractaires plus réticents à autoriser le lancement d'une coopération renforcée. Une troisième et dernière solution serait de considérer que la politique développée au sein d'une coopération renforcée peut avoir vocation à devenir l'acquis de l'Union, mais que la chose requiert un acte formel d'importation'. Autrement dit, les mesures prises dans le cadre d'une coopération renforcée ne font pas partie de l'acquis de l'Union tant que la coopération renforcée ne dispose au Conseil d'une majorité suffisante pour faire voter cette importation ou, lorsque l'unanimité est requise, tant que le dernier outsider n'a pas demandé à rejoindre la coopération renforcée. Cette option nous semble la plus équilibrée.

V.5.3 Financement des coopérations renforcées

Le système actuel prévoit que 'les dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée, autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions, sont à la charge des États membres qui y participent, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité de tous ses membres après consultation du Parlement européen, n'en décide autrement'. Il y a là un évident paradoxe. Une coopération renforcée ne peut être établie que si la Commission et le Conseil (plus dans certaines circonstances le Parlement européen) reconnaissent qu'elle sert les objectifs et les intérêts de l'Union. Comment se fait-il dès lors que les coûts non-administratifs soient par défaut à charge des États participants ? Il est vrai que, dans bien des domaines (législatifs et réglementaires notamment), l'Union confie la mise en œuvre de ses politiques aux États membres, ce sans compensation financière. Il semble néanmoins logique et équitable de faciliter le financement par l'Union des dépenses non administratives d'une coopération renforcée en exigeant seulement du Conseil un vote à la majorité renforcée pour en décider.

VI Flexibilité dans la mise en œuvre d'une politique commune : 'nation-pilote' et 'nation-cadre'

Le traité de Nice a élargi le champ des coopérations renforcées à la politique étrangère et de sécurité commune. Il y est stipulé que les coopérations renforcées dans ce domaine 'ont pour but de sauvegarder les valeurs et de servir les intérêts de l'Union dans son ensemble en affirmant son identité en tant que force cohérente sur la scène internationale' (article 27A §1). Ces coopérations portent seulement 'sur la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune' (article 27B TEU).

Ce dispositif est paradoxal à plus d'un titre. Premièrement, la coopération renforcée est censée affirmer l'identité de l'Union, alors que par définition elle n'est pas l'Union et n'engage pas l'Union. Deuxièmement, si ce type de coopération renforcée affirme l'identité et met en œuvre une politique de l'Union, comment prétendre alors que ces mesures ne font pas partie de l'acquis de l'Union. Troisièmement, comment dans un tel contexte soutenir que le financement doit être par défaut à la seule charge des États s'étant portés volontaires pour la mise en œuvre.

L'obligation d'affirmer l'identité de l'Union et la limitation aux actions et positions communes indiquent que cette forme de flexibilité procède d'une logique très différente de

celle des coopérations renforcées (logique de laboratoire ou d'avant-garde où sont développées de nouvelles politiques). Il s'agit ici d'une logique de mandat confié par l'Union (maître d'ouvrage) à un groupe de travail (maître d'œuvre) disposant d'une certaine autonomie. Cette approche est en quelque sorte une extension ou une extrapolation des concepts de nation pilote et de nation cadre développés au sein de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO)⁴¹.

Cette différence fondamentale en termes de logique doit se traduire au niveau des dénominations et des dispositifs à insérer dans le Traité constitutionnel. De façon à clarifier les choses, il serait préférable de ne pas parler en l'espèce de 'coopérations renforcées' et de ne pas traiter de cette forme de mandat sous l'article consacré aux coopérations renforcées (article 34B de l'avant-projet de Traité constitutionnel). En fonction de l'évolution des travaux de la Convention et de la conférence intergouvernementale, il pourrait être inséré dans l'article 28 de l'avant-projet de Traité (procédures de mise en œuvre des actions d'appui et surveillance de leur exécution) ou dans l'article 29 (Politique étrangère et de sécurité commune), voire dans l'article 30 (Politique de défense commune). En ce qui concerne le dispositif proprement dit, quatre modifications semblent particulièrement importantes. Tout d'abord il faudrait supprimer l'obligation relative au nombre minimum de participants. La chose a encore moins de sens ici que lorsqu'il s'agit de la mise en place d'une coopération renforcée. Ensuite, parce qu'il s'agit d'un mandat, il faudrait reconnaître que les mesures d'exécution prises de la sorte font indubitablement partie de l'acquis de l'Union. Toujours pour la même raison, il conviendrait aussi de renverser l'actuelle présomption et prévoir par défaut le financement d'une 'coopération renforcée-mandat' par le budget de l'Union, en laissant au Conseil la possibilité de limiter ce financement aux coûts administratifs. Maintenir le dispositif actuel reviendrait à encourager la stratégie du passager clandestin (free rider). Pourquoi en effet contribuer au financement de la mise en œuvre d'une politique de l'Union alors même que les plus exposés n'auraient guère d'autre choix que de s'en charger eux-mêmes s'ils veulent que l'Union agisse en temps et heure ? Enfin, dans la mesure où la mise en œuvre de la PESC, plus encore de la future Politique de Défense Commune, aura souvent des exigences très spécifiques tout particulièrement en matière de capacité opérationnelle, de rapidité et de confidentialité, il semble nécessaire de laisser aux États mandatés une grande souplesse dans l'organisation de leur travail.

⁴¹ Cf. Boone Philippe, 'Une démarche capacitaire pour l'Europe', *Défense nationale*, n°7, juillet 2002 et Cardot Patrice, 'Renforcer la PESC et la PESD en modernisant les institutions de l'Union européenne (2e partie)', *Défense nationale*, n°1, juillet 2002.

CONCLUSION : PROPOSITION SOUS FORME D'ARTICLES A INSERER DANS LE TRAITE CONSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE

L'évaluation du mécanisme de coopération renforcée dans sa forme actuelle nous amène à conclure que l'Union européenne à 25 et plus doit disposer d'un tel mécanisme, mais que les traités en vigueur doivent être amendés à plusieurs niveaux. Un article général portant sur les coopérations entre États membres hors traité devrait être introduit dans le Traité constitutionnel pour l'UE, confirmant que la coopération inter-gouvernementale entre un nombre d'États membres est autorisée, mais que l'appartenance à l'Union impose certaines contraintes quant au champ et au contenu de cette coopération. Cet article relatif aux coopérations hors traité devrait être suivi d'un article consacré au mécanisme des coopérations renforcées permettant à plusieurs États membres de recourir aux institutions, procédures et mécanismes de l'Union. Dans la structure de l'avant-projet de Traité constitutionnel proposé le 28 octobre 2002 par le Praesidium à la Convention européenne, ces dispositions devraient être insérées dans la première Partie 'Architecture Constitutionnelle', Titre V 'La mise en oeuvre des actions de l'Union', respectivement en tant qu'article 34A et article 34B.

Cette étude démontre qu'il est possible d'amender le mécanisme des coopérations renforcées de façon à renforcer la capacité décisionnelle au sein du Conseil, à rendre moins attractives les coopérations hors traité dans les domaines de compétence de l'Union, à rationaliser plus avant l'usage de la flexibilité à l'intérieur de l'Union, et à rendre possible dans le cadre du fonctionnement normal de l'Union la mise en place de solutions flexibles dont l'introduction nécessitait jusqu'ici une révision du cadre constitutionnel. Les amendements proposés ci-dessous doteraient l'Union d'un mécanisme plus opérationnel, fondé sur des procédures simples, claires et uniformes, qui pour autant ne mettrait pas en péril les bases de l'Union européenne et la dynamique inclusive qui la caractérise. La proposition qui suit regroupe les divers éléments du dispositif en quatre paragraphes portant respectivement sur la demande d'utilisation du cadre constitutionnel de l'Union et la recevabilité de cette demande, la procédure d'autorisation, les règles de participation aux coopérations renforcées et les règles de fonctionnement de ces dernières.

Dans la mesure où le mécanisme de coopération renforcée introduit par le traité de Nice pour la PESC ne porte pas sur le développement de nouvelles politiques mais sur la mise en œuvre d'une politique commune (logique de mandat), il est proposé de ne pas le reprendre sous l'article unique traitant des coopérations renforcées et de changer sa dénomination. Selon l'évolution des travaux de la Convention, le paragraphe traitant du mandat donné à certains États membres pour la mise en œuvre d'une politique commune pourrait être inséré dans l'Article 28 (procédures de mise en œuvre des actions d'appui et surveillance de leur exécution) ou dans l'Article 29 (Politique étrangère et de sécurité commune), voire dans l'article 30 (Politique de défense commune).

Article 34A – Principe général relatif aux coopérations entre États membres hors traité

Le présent traité ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, régional ou multilatéral dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas aux dispositions du présent traité et du droit de l'Union, ni n'entrave le développement des politiques de l'Union.

Les États membres veillent à informer le Parlement européen, le Conseil et la Commission de la mise en œuvre de ces coopérations.

Article 34B – Mécanisme général de 'coopération renforcée'

Formulation et recevabilité de la demande

1. Les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le traité.

Ils adressent une demande en ce sens à la Commission ou, le cas échéant, au Haut représentant pour la PESC et vice-président de la Commission en charge des relations extérieures, précisant le champ d'action et les objectifs de la coopération renforcée.

La Commission vérifie dans un délai maximum de trois mois que la coopération envisagée :

- a) tend à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver et servir ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration;
- b) respecte le cadre institutionnel unique de l'Union;
- c) respecte l'acquis de l'Union;
- d) ne porte pas atteinte au marché intérieur tel que défini à l'article [2^{ème} Partie : Les politiques et la mise en œuvre des actions de l'Union, A. Politiques et actions internes, A1.], ni à la cohésion économique et sociale telle que définie à l'article [2^{ème} Partie : Les politiques et la mise en œuvre des actions de l'Union, A. Politiques et actions internes, A3.III.];
- e) ne constitue ni une discrimination ni une entrave aux échanges entre les États membres et ne provoque pas de distorsions de concurrence entre ceux-ci;
- f) respecte, le cas échéant, la cohérence entre l'ensemble des politiques de l'Union et son action extérieure
- g) respecte les compétences, droits et obligations des États membres qui n'y participent pas.

La coopération renforcée ne peut être engagée que lorsqu'il a été établi au sein du Conseil que les objectifs ; qui lui sont assignés ne peuvent être atteints, dans un délai raisonnable, en appliquant les dispositions pertinentes des traités.

Procédure d'autorisation

2. L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par le Conseil, statuant à la majorité des États membres représentant la majorité de la population de l'Union sur proposition de la Commission ou, le cas échéant, du Haut représentant pour la PESC et vice-

président de la Commission en charge des relations extérieures, et après consultation du Parlement européen.

La Commission peut inclure dans sa proposition les dispositions particulières qu'elle juge nécessaires. Ces dispositions peuvent notamment porter sur d'éventuelles conditions objectives mises à la participation à la mise en œuvre de la coopération renforcée, sur d'éventuelles mesures d'aide aux États membres désireux de participer mais ne disposant pas des ressources suffisantes, sur la clé de répartition des dépenses entre les États membres participant à la coopération renforcée et sur les dépenses hors coûts administratifs qui devraient être à la charge du budget de l'Union. Si la Commission ou, le cas échéant, le Haut représentant pour la PESC et vice-président de la Commission en charge des relations extérieures propose de ne pas autoriser l'instauration d'une coopération renforcée, la proposition en indique les raisons.

Lorsque la coopération renforcée vise un domaine qui relève de la procédure de co-décision ou que la proposition de la Commission prévoit une prise en charge par le budget de l'Union de dépenses incombant par défaut aux États membres qui y participent, l'avis conforme du Parlement européen est requis.

Un membre du Conseil peut demander que le Conseil européen soit saisi. Après cette évocation, le Conseil peut statuer conformément au premier alinéa du présent paragraphe.

Participation aux coopérations renforcées

3. Lors de son instauration, la coopération renforcée est ouverte à tous les États membres pour autant qu'ils satisfassent aux exigences d'éventuels critères de capacité. Elle l'est également à tout moment, sous réserve de respecter la décision initiale, les décisions prises dans ce cadre ainsi que les éventuels critères de capacité.

Tout État membre qui souhaite participer à une coopération renforcée notifie son intention à la Commission, qui transmet un avis au Conseil dans un délai de trois mois à compter de la date de la réception de la notification. Dans cet avis, la Commission statue sur la demande ainsi que sur d'éventuelles dispositions particulières qu'elle peut juger nécessaires.

La Commission et les États membres participant à une coopération renforcée veillent à encourager la participation du plus grand nombre possible d'États membres.

Modus operandi des coopérations renforcées

4. Aux fins de l'adoption des actes et décisions nécessaires à la mise en œuvre d'une coopération renforcée, les dispositions institutionnelles pertinentes du traité s'appliquent. Toutefois, alors que tous les membres du Conseil peuvent participer aux délibérations, seuls ceux qui représentent des États membres participant à la coopération renforcée prennent part à l'adoption des décisions.

Les États membres participant à la coopération renforcée peuvent se réunir entre eux de façon informelle pour discuter de questions liées à la mise en œuvre de la coopération renforcée. La Commission est invitée à participer aux réunions.

Le Conseil et la Commission assurent la cohérence des actions entreprises sur la base du présent article, ainsi que la cohérence de ces actions avec les politiques de l'Union, et coopèrent à cet effet.

Les États membres appliquent, dans la mesure où ils sont concernés, les actes et décisions pris pour la mise en œuvre de la coopération renforcée à laquelle ils participent. De tels actes et décisions ne lient que les États membres qui y participent et ne sont, le cas échéant, directement applicables que dans ces États. Les États membres ne participant pas à la coopération renforcée n'entravent pas sa mise en œuvre par les États membres qui y participent.

Les actes et décisions adoptés dans le cadre de la coopération renforcée ne font pas partie de l'acquis de l'Union.

Les dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée, autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions, sont à la charge des États membres qui y participent, à moins que le Conseil, statuant à la majorité renforcée de tous ses membres après avis conforme du Parlement européen, n'en décide autrement.

Article 28 / 29 /30 - Mise en oeuvre d'une action commune ou d'une position commune relative à la PESC / PDC

Paragraphe à insérer selon l'évolution des travaux de la Convention dans l'Article 28 (procédures de mise en œuvre des actions d'appui et surveillance de leur exécution) ou dans l'Article 29 (Politique étrangère et de sécurité commune), voire dans l'article 30 (Politique de défense commune).

La mise en oeuvre d'une action commune ou d'une position commune peut être confiée à un ou plusieurs États membres. Les États membres désireux de participer à cette mise en œuvre en informent le Haut représentant pour la PESC et vice-président de la Commission en charge des relations extérieures qui transmet la demande à la Commission pour avis et au Parlement européen pour information.

Après avis de la Commission, le Conseil statue sur la demande ainsi que sur d'éventuelles dispositions particulières. La Commission rend son avis dans un délai que le Conseil détermine en fonction des nécessités liées à l'évolution de la situation.

Les États membres mandatés organisent leur coopération en fonction des exigences opérationnelles propres à la mise en œuvre de l'action commune ou position commune concernée. Le Haut représentant pour la PESC et vice-président de la Commission en charge des relations extérieures est, en tout état de cause, étroitement impliqué dans cette mise en œuvre.

Le Haut représentant pour la PESC et vice-président de la Commission en charge des relations extérieures veille à ce que le Parlement européen et tous les membres du Conseil soient pleinement informés de la mise en œuvre de l'action commune ou de la position commune.

Les dépenses résultant de cette mise en œuvre sont à la charge du budget de l'Union, à moins que le Conseil, statuant à la double majorité absolue après consultation du Parlement européen, n'en décide autrement.

LISTE DES "ETUDES ET RECHERCHES" DEJA PARUES

(Les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :
<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- **La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003.** (George Pagoulatos)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **La question du gouvernement européen** (Jean-Louis Quermonne)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **Le Conseil européen** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)
Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- **Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence** (Søren Dosenrode)
Disponible en français et anglais (juin 2002)
- **Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)** (Michal Illner)
Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)
Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- **La présidence belge 2001** (Lieven de Winter et Huri Türsan).
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- **Le débat suédois sur l'Europe** (Olof Petersson).
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- **Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale** (Franciszek Draus).
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- **Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française** (Jean-Louis Arnaud).
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- **Portugal 2000 : la voie européenne** (Alvaro de Vasconcelos).
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).

- **Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne** (Esa Stenberg).
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- **Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability** (Axel Krause).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- **Réussir l'Union Economique et Monétaire** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- **Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni** (Stephen George).
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- **Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain**, (Centre for European Reform, Lionel Barber).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- **L'Europe sociale. Historique et état des lieux** (J.-L. Arnaud)
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- **Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- **Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération** (Pierre-Alain Muet).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).