

THE RESULTS OF AMSTERDAM
COLLEGE OF EUROPE, TEP SA
BRUGES, 19-20 SEPTEMBER 1997



*The College of Europe is the oldest Institute of
European Postgraduate Studies and has consequently developed
since 1949 expertise in these matters.*

*Fondé en 1949, le Collège d'Europe est le plus ancien institut
d'études européennes postuniversitaires.*

BONVICINI, Gianni

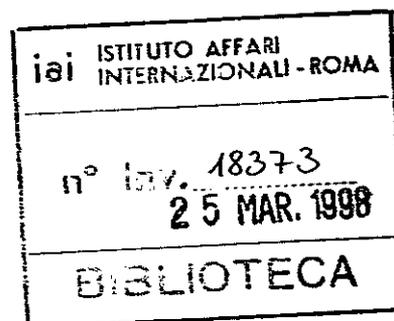
iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

18373
25 MAR. 1998

TECA

THE RESULTS OF AMSTERDAM
College of Europe
Trans European Policy Studies Association
Bruges, 19-20/IX/1997

- a. "Programme"
1. "La Pesc après le Conseil européen d'Amsterdam"/ Eric Remacle
 2. "Justice and home affairs in the Treaty of Amsterdam"/ Jörg Monar
 3. "The Union and its citizens"/ Jean-Claude Gautron
 4. "Amsterdam, et après?"/ Jean-Victor Louis
 5. "The Amsterdam Treaty: anatomy, analysis and assessment of a complex treaty : towards an imperfect communitarization or the next step in a fusion process"/ Wolfgang Wessels
 6. "Note ... sur les priorités du Parlement européen en relation avec la Cig et avec le nouveau Traité d'Amsterdam: rapport et première évaluation des résultats" (DOC_FR\DV\332\332457)/Parlement européen-Groupe de travail du Secrétariat général Task Force Conférence intergouvernementale
 7. "Results of the Icg" (summary) / Franklin Dehousse



PROGRAMME

		Comments by Hanspeter NEUHOLD Hans LABOHM	10.00	General Discussion
Friday, 19 September			10.30	Coffee Break
9.00	Arrival of the participants		11.00	Fifth session: The Union and its citizens
9.15	Welcome by Otto von der GABLENTZ Jacques VANDAMME			Chairman: Piercarlo PADOAN*
9.30	General Introduction by Spyros PAPPAS Franklin DEHOUSSE Wolfgang WESSELS	15.30		Introduction by Jean-Claude GAUTRON
		16.00		Comments by Niels Jorgen NEHRING Jean-Louis QUERMONNE
11.00	coffee break	16.30	Third session: The reform of the CFSP	
			Chairman Gianni BONVICINI	
11.30	First session: Institutional and procedural reforms of the EU		Introduction by Eric REMACLE Alvaro VASCONCELOS	
	Chairman: Terry STEWART		Comments by Dieter MAHNCKE	12.00
	Introduction by Jean-Paul JACQUE Elmar BROK	17.30	General discussion	12.30
	Comments by Michael SHACKELTON	18.00	End of the first day	14.30
12.30	General discussion	20.00	Dinner	Final session: general evaluation
13.00	Lunch with speech of Jacek SARUYSZ-WOLSKI			Chairman: Geoffrey DENTON
14.30	Second session: "Coopération renforcée" - flexibilisation			Introduction by Jean-Victor LOUIS
	Chairman Jacques VANDAMME			
	Introduction by Philippe de SCHOUTHEETE			
		Saturday 20 September		National comments by
		9.00	Fourth session: The reform of Justice and Home affairs	Alejandro LORCA CORRONS Bo HULDT Otmar HÖLL
			Chairman Nikos FRANGAKIS	
			Introduction by David O'KEEFE Jorg MONAR	16.00
			Comments by Philippe de BRUYCKER Henri LABAYLE	Conclusion by Wolfgang WESSELS
				End of the conference

* = requested

ORGANISATION

Venue: room A
College of Europe
Dijver 11
8000 Brugge.

Possible Hotel accomodation:
Novotel
Katelijnestraat 65B
8000 Brugge
tel: 050 33 75 33
fax: 050 33 65 56

Conference languages are English and French without simultaneous interpretation

Trans European Policy Studies Association (TEPSA)
11, rue d'Egmont
1000 Brussels
tel: 02 511 81 00
fax: 02 511 67 70

College of Europe
Dijver 11
8000 Brugge
tel: 050 33 53 34
fax: 050 33 64 27

LIST OF SPEAKERS

- Gianni BONVICINI, Director of the Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome
- Einar BROK, Member of European Parliament
- Philippe DE BRUYCKER, Director of the "Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles"
- Franklin DEHOUSSE, Professor at the l'University of Liège and at the College of Europe
- Geoffrey DENTON, Federal Trust, London
- Philippe de SCHOUTHEETE de TERVARENT, Ambassador, Permanent Representative of Belgium with the European Union
- Nikos FRANGAKIS, Director of the Greek Center of European Studies & Research (EKEME), Athens
- Jean-Claude GAUTRON, Professor, Bordeaux University
- Otnar HÖLL, Director of the Austrian Institute for International Affairs
- Bo HULDT, Director, Swedish Institute of International Affairs
- Jean-Paul JACQUE, Director at the Legal Service of the Council of the European Union
- Henri LABAYLE, Dean, Bayonne University
- Hans LABOHM, Senior Visiting Fellow, Clingendael, The Hague
- Alejandro LORCA CORRONS, Professor at the "Universidad Autonoma de Madrid"
- Jean-Victor LOUIS, Professor at the "Université Libre de Bruxelles"
- Dieter MAHNCKE, Professor at the College of Europe
- Jorg MONAR, Professor and Director of the Centre for European Policy and Institution, University of Leicester
- Niels-Jorgen NEHRING, Director of the Danish Institute of International Affairs
- Hanspeter NEUHOLD, University of Wien
- David O'KEEFE, Professor at the College of Europe
- Piercarlo PADOAN, Professor at the College of Europe
- Spyros PAPPAS, Director General Information, European Commission
- Jean-Louis QUERMONNE, Professor at the Institut d'Etudes Politiques de Grenoble
- Eric REMACLE, Directeur de l'Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles
- Jacek SARYUSZ-WOLSKI, Vice-Rector, College of Europe Nazafin
- Michael SHACKLETON, Head of Division, Conciliations Secretariat, European Parliament
- Terry STEWART, Institute of European Affairs (IEA), Dublin
- Jacques VANDAMME, Chairman of the "Groupe d'Etudes Politiques Européennes" (GEPE/SEP), Brussels
- Alvaro VASCONCELOS, Director of the Instituto de Estudos Estrategicos e Internacionais (IEEI), Lisboa
- Otto von der GABLENTZ, Rector of the College of Europe
- Dietrich VON KYAW, Ambassador, Permanent Representative of Germany with the European Union
- Wolfgang WESSELS, Chairman of TEPSA

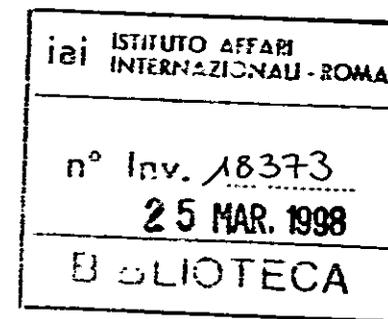
COLLEGE OF EUROPE & TRANS EUROPEAN POLICY STUDIES ASSOCIATION (TEPSA)

Round Table Conference on:

THE RESULTS OF AMSTERDAM

Bruges, 19-20 September 1997

Purpose of the meeting:
to interpret and to assess the new treaty provisions in some detail and to put Amsterdam in political perspective



Draft 4 juillet 1997 - Ne pas citer

La PESC après le Conseil européen d'Amsterdam

Eric REMACLE

Directeur Institut d'Études européennes

Université libre de Bruxelles

Avenue F.D. Roosevelt 39 - B 1050 Bruxelles

Tél. ++322-650.44.83, Fax ++322-650.30.68

eremacle@iee.ulb.ac.be

Le Traité d'Amsterdam apporte-t-il une contribution nouvelle aux évolutions de la sécurité européenne ? La question ne peut être envisagée au sens étroit, mais implique un examen de l'impact du nouveau Traité sur l'ensemble de la politique étrangère de l'Union européenne, qui inclut aussi ses relations économiques extérieures, la politique de coopération au développement et les questions de défense traitées par l'Union de l'Europe occidentale (UEO). On se focalisera sur quatre problématiques abordées par le Traité :

- * visibilité, planification et cohérence de la politique étrangère;
- * procédures de la PESC;
- * coopération en matière d'armements;
- * rôle de l'UEO.

La perspective proche du Sommet atlantique de Madrid sera aussi prise en considération, tant paraît importante l'interdépendance entre ce dossier et ceux traités à Amsterdam.

La visibilité, la planification et la cohérence de la politique étrangère

Les acquis d'Amsterdam dans ces domaines sont préparés de longue date. Des propositions convergentes provenant de plusieurs Etats membres, de la Commission et du Parlement, se trouvaient sur la table de la CIG dès l'étape préparatoire du Groupe de réflexion présidé par Carlos Westendorp en 1995.

L'unité de planification de la politique et d'alerte rapide fait l'objet d'une déclaration insérée dans l'Acte final de la conférence. Ceci implique que la préparation de la mise sur

pieu de cette unité peut commencer. Deux questions apparaissent intéressantes dans la mise en oeuvre de cette décision. D'une part, comment vont s'articuler les différents personnels (venant du Secrétariat général, des Etats membres, de la Commission et de l'UEO) mis au service de cette unité qui dépendra du Secrétaire général du Conseil ? Dépendront-ils exclusivement de celui-ci ? Seront-ils géographiquement regroupés ? Seront-ils tous soumis aux enquêtes de sécurité prévues pour le Secrétariat général ? D'autre part, la notion d'alerte rapide impliquera-t-elle la création de nouveaux mécanismes, de nouveaux canaux de communication, la fusion du COREU et du WEUCOM ? La procédure de réunion d'urgence du Conseil et du Comité politique, instaurée dans le nouvel article J.12 ne constitue sans doute pas une disposition suffisante, comme l'ont montré les expériences antérieures d'autres organisations internationales telles que l'OSCE.

Comme l'on peut supposer toutefois qu'à l'origine cette unité restera modeste, c'est davantage la fonction du Haut Représentant pour la PESC et des représentants spéciaux qui attirera l'attention. Il s'agit certainement d'une mesure conférant une plus grande visibilité à la PESC. Néanmoins, dans la pratique, dans la mesure où la personnalité choisie aura un profil à mi-chemin entre un haut fonctionnaire et un politique, une lecture prudente du nouvel article J.8 s'impose. N'est-ce pas finalement surtout la présidence qui sort renforcée de la création de cette nouvelle fonction, puisque c'est à son service que travaillera le Haut Représentant ? Ceci serait confirmé par le fait que le système de nouvelle troïka instauré à cette occasion reste relativement obscur : le Haut Représentant assiste la présidence, tout comme le pays qui assure la présidence suivante, tandis que la Commission est "*pleinement associée*" à ces tâches. Ce n'est en tout cas pas la Commission qui sort gagnante de l'opération, même si une Déclaration annexée au Traité sur l'organisation de la Commission estime souhaitable qu'un Vice-Président de la Commission ait l'ensemble des relations extérieures sous sa responsabilité.

C'est évidemment ce qui amène à s'interroger sur le fait de savoir si le nouveau Traité renforce ou non la cohérence entre les politiques de l'Union dans l'ensemble des relations extérieures (relations économiques, accords avec les pays tiers, coopération au développement, aide humanitaire, PESC, UEO). Certes l'article C Du Traité est renforcé en ce sens, mais sur le plan institutionnel, les différents organes en charge des politiques extérieures restent largement dispersés. Le poids des Etats membres et de la présidence dans la PESC pèsera probablement plus fort que dans le passé, ce qui n'est pas dans l'absolu une mauvaise chose (les directoires font parfois progresser certains dossiers, voir le Groupe de Contact), mais implique de nombreux blocages en cas de désaccord majeur. Le Haut Représentant pour la PESC ne constituera pas à l'évidence une instance d'arbitrage entre intérêts divergents. Toutefois, l'accord entre la Commission, le Conseil

et le Parlement sur le financement de la PESG, qui est annexé à l'Acte final de la Conférence, constitue certainement un acquis en termes d'efficacité et de rapidité d'action.

Les procédures de la PESG

Les nombreux commentaires sur le fonctionnement des procédures de la PESG avaient pu mettre en lumière la lourdeur du dispositif prévu à l'article J.3 du Traité de Maastricht (orientations générales décidées à l'unanimité par le Conseil européen, actions communes votées à l'unanimité par le Conseil, modalités d'application des actions communes éventuellement à la majorité qualifiée pour autant qu'un vote à l'unanimité l'ait permis). Le faible nombre et la faible portée des principales actions communes n'avaient dès lors pas vraiment étonné.

Le Traité d'Amsterdam tente de porter remède à ces obstacles, et la contribution de la France a été de ce point de vue fort précieuse, puisqu'elle s'est focalisée sur l'idée selon laquelle les modalités de vote pourraient être différentes selon le niveau auquel est prise chaque décision. De ce fait, les orientations générales et les stratégies communes restent de la compétence du Conseil européen qui décide à l'unanimité. En revanche, outre l'abstention constructive prévue à l'article J.13.1, le Conseil statue à la majorité qualifiée pour toutes les décisions relatives aux actions communes et positions communes. Bien sûr, cette majorité qualifiée est la plus difficile à atteindre (62 voix, 65 si l'on prend en compte le "compromis de Ioannina" de 1994, et au moins 10 Etats, c'est-à-dire au moins tous ceux de l'UEO) et elle est affectée d'une clause de sauvegarde du type du compromis de Luxembourg ("*raisons de politique nationale*"). Il n'en reste pas moins que cette introduction de la majorité qualifiée accroît les possibilités d'intégrer des questions de PESG dans des tactiques de négociations, voire de marchandages internes, entre Etats membres ou entre institutions dans le processus décisionnel, ce qui a toujours constitué un facteur de dynamisation interne à la Communauté dans d'autres domaines. Reste à espérer que les stratégies communes consistent en un concept relativement large, et non au pointillisme qui a caractérisé les actions communes sous le régime de Maastricht.

La coopération en matière d'armements

De longue date, cette question a fait l'objet de tentatives de coordination européenne, essentiellement sous impulsion française. Du "pool des armements" discuté puis abandonné en marge de la négociation sur la CED, au Comité permanent des Armements de l'UEO, puis au GEIP et au GAEO, ce thème aura été l'une des pierres d'achoppement de la construction d'une éventuelle base industrielle de défense européenne. Il s'est caractérisé par une flexibilité très grande, tant des approches (une vision française de la coordination de la politique industrielle, un pragmatisme britannique où l'Etat n'intervient

que par le jeu des marchés publics) que des cadres institutionnels concernés (coopérations ad hoc, OTAN, UEO, cadres intermédiaires peu institutionnalisés comme le GEIP). Les développements des derniers mois, en particulier la décision de création de l'OCCAR par l'Allemagne et la France, rejointes par l'Italie et le Royaume-Uni, c'est-à-dire les seuls quatre Etats européens qui comptent dans ce domaine, et parallèlement la création de l'OAEO sur décision du Conseil de l'UEO d'Ostende - sans suppression parallèle du GAEO, ont renforcé cette géométrie variable.

Le Traité d'Amsterdam n'y apporte guère de clarification : l'article J.7.1, § 4 suggère la possibilité d'une coopération en matière d'armements "*dans la mesure où les Etats membres le jugent approprié*". Mais cette disposition dans le cadre de la PESC ne remet pas en cause l'article 223 dans le premier pilier, ce qui confirme la schizophrénie de l'Union dans cette matière. Les Etats, notamment les plus grands d'entre eux, ne sont pas prêts à renoncer à leur contrôle strict sur ce domaine, laissant en quelque sorte aux marchés eux-mêmes le soin d'opérer une européanisation et une intégration informelle.

Néanmoins, il semble que, dans la foulée des décisions de Berlin de 1996, le Sommet de Madrid de l'Alliance atlantique puisse reconnaître la nécessité que l'Europe se dote d'une base industrielle de défense autonome. Ce n'est au fond pas étonnant : dans le cadre d'un partage nouveau des responsabilités au sein de l'OTAN, l'Europe se limitant pour l'essentiel à un rôle régional et les Etats-Unis à un rôle global, une spécialisation des équipements de défense est possible. A la division du travail au niveau opérationnel s'ajouterait une division des marchés militaires. Une telle évolution, dans laquelle l'impulsion proviendrait une nouvelle fois d'outre-Atlantique, n'empêcherait évidemment pas, mais au contraire encouragerait la poursuite d'une supériorité technologique militaire des Etats-Unis. Néanmoins, une telle évolution pourrait entraîner une plus grande ouverture des marchés des PECO à certains équipements européens, Washington renonçant à utiliser le SACEUR comme démarcheur pour des équipements américains, comme cela avait été tenté aux premières heures du Partenariat pour la Paix.

Dans ce contexte, un espace existe tant pour l'OCCAR que pour l'OAEO - celle-ci devant en toute logique s'ouvrir aux Autrichiens, aux Finlandais et aux Suédois -, mais encore s'agira-t-il de définir les rôles respectifs de ces deux organes. Sans doute le plus large des deux pourrait-il se focaliser davantage sur la politique d'acquisition ou sur des programmes de recherche-développement de taille européenne, tandis que le premier coordonnerait une ébauche de politique en matière de production dans les quatre grands Etats européens. Mais cela impliquerait que l'on situe aussi la place - ou que l'on envisage la disparition - de l'actuel GAEO, qui gère toujours les héritages du GEIP, en particulier EUCLID.

Le rôle de l'Union de l'Europe occidentale

Dans la période récente, l'on a pu attribuer à l'UEO quatre types de fonctions :

- * le développement d'une visibilité de l'identité européenne de sécurité et de défense;
- * la réalisation de certaines missions militaires;
- * l'organisation d'un dialogue de sécurité structuré avec l'Europe centrale et orientale;
- * le maintien d'une garantie militaire de dernier recours entre Etats européens.

1° Depuis 1990, l'organisation a cherché à incarner la visibilité de l'identité européenne de sécurité et de défense au travers de deux démarches parallèles : une "*visibilité déclaratoire*" et une "*visibilité opérationnelle*". Sur le plan déclaratoire, cette identité s'est exprimée dans les documents adoptés par l'organisation, en particulier la Déclaration n° 30 annexée au Traité de Maastricht, et l'article J.4 du Traité de Maastricht lui-même qui définit l'UEO comme partie intégrante du développement de l'Union européenne. De la difficile inscription de la spécificité de l'union politique européenne dans le communiqué de Londres de juillet 1990 à l'évocation redondante de l'UEO dans le communiqué de Berlin de juin 1996, en passant par le concept intermédiaire et mal défini d'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), l'Alliance atlantique a elle aussi progressivement accepté la référence à l'UEO comme émanation politique de la volonté européenne d'une identité militaire. L'adoption à Madrid le 14 novembre 1995 d'une "*conception commune*" des 27 de l'UEO relative à la sécurité européenne s'inscrit également dans cette "visibilité déclaratoire".

A Amsterdam, comme au Sommet atlantique de Madrid, de nouveaux jalons sont posés en ce sens. Le lien entre l'UEO et l'Union est renforcé, notamment via le Conseil européen (articles J.7.1, § 2 et J.7.2, §§2-4, protocole et déclaration annexés à l'article J.7). L'intégration à terme de l'UEO dans l'Union n'est plus exclue, pour autant que le Conseil européen en ait disposé et que les Etats membres aient ratifié cette décision selon leurs règles constitutionnelles respectives (articles J.7.1, § 2). Néanmoins, la proposition très élaborée d'échéancier progressif pour une telle intégration, qui avait été déposée sur la table de la CIG par six Etats membres (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg) avec le soutien de la présidence néerlandaise n'a pas été retenue.

2° La "visibilité opérationnelle" est parfois apparue elle aussi comme le résultat d'un volontarisme politique plus que d'une performance convaincante. Les expériences dans le Golfe, dans l'Adriatique, sur le Danube et à Mostar ont révélé deux constantes : en matière de *hard security*, la structure atlantique a prédominé, ce qui n'a laissé à l'UEO que des fonctions de police ou de douane, c'est-à-dire des fonctions "sub-militaires". Néanmoins, c'est dans le domaine de la préparation de missions militaires concrètes que

l'organisation semble s'être le plus concrètement renforcée depuis le Conseil de Petersberg de 1992. L'UEO dispose désormais d'une combinaison de moyens nationaux, de Forces relevant de l'UEO (FRUEO) et potentiellement de capacités détachables de l'OTAN via les GFIM. L'expérience commune de la majorité des Etats membres dans le cadre de la FORPRONU, de la FRR, de l'IFOR et de la SFOR en Bosnie, ainsi que de l'opération Alba en Albanie, même s'il ne s'est pas agi d'opérations sous chapeau UEO, a représenté un acquis très important. Certes, le modèle qui s'en dégage ne s'inspire plus du concept de forces multinationales directement européennes tel qu'il fut développé en 1991 par la France, mais davantage de l'approche britannique flexible, modulaire et "à plusieurs chapeaux", sans concordance directe des cadres institutionnel et opérationnel. Mais n'est-ce pas un tel modèle que précisément Paris a implicitement accepté en multipliant les coopérations *ad hoc* dans le cadre de la crise bosniaque, en se ralliant à Oslo à la possibilité d'actions de l'OTAN en matière de sécurité collective et en entamant la restructuration de ses forces armées sous la présidence de Jacques Chirac ?

L'autre acquis de l'après-Petersberg porte sur la typologie même des missions à mettre en oeuvre. On en distinguera potentiellement quatre :

- * l'observation militaire ou le maintien de la paix dans la périphérie centre-européenne proche (du type Alba);
- * une projection plus lointaine, et politiquement plus complexe, aux marches de l'espace post-soviétique (Moldova, Etats baltes);
- * des opérations d'évacuation et de type humanitaire en Afrique;
- * des opérations correspondant à des intérêts européens mais pour lesquelles se manifeste une opposition du Congrès américain (les GFIM servant en l'occurrence de marge de manoeuvre à la Maison Blanche pour contourner les tendances isolationnistes du Congrès).

Les progrès opérés depuis cinq ans l'ont été essentiellement dans le cadre de l'UEO elle-même, avec les décisions relatives aux FRUEO, à la planification et aux autres capacités logistiques et opérationnelles (réunions des Chefs d'état-major des Armées-CEMA, centre satellitaire de Torrejon, cellule de planification, centre de situation). Le Traité d'Amsterdam, en intégrant à l'Union européenne l'ensemble des Missions de Petersberg (article J.7.2), crée de ce point de vue une nouvelle situation : il oblige l'UEO à partager avec les cinq Etats observateurs, et plus particulièrement les quatre neutres, l'ensemble de cet acquis. Ce processus de rapprochement inédit, qui transforme les neutres en partenaires *de facto* de l'OTAN, va accentuer la flexibilité et la modularité opérationnelle au sein de l'UEO, sous la forme d'accords *ad hoc* entre l'organisation et les pays qui n'y disposent actuellement que d'un statut d'observateur.

3° La place de l'UEO dans l'expansion des organisations occidentales vers l'Est du continent n'a pas été sans intérêt. La création en 1992 du Forum de Consultation, puis en 1994 du statut de Partenaire associé, a permis à l'UEO d'accompagner le processus atlantique enclenché par le CCNA et poursuivi par le Partenariat pour la Paix, ainsi que le processus européen de signature des accords d'association et de conclusion du Pacte de Stabilité. Ce faisant, l'UEO a parfaitement assumé sa nature d'interface entre UE et Alliance. La coopération avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie dans l'opération de contrôle de l'embargo sur le Danube, ainsi que les acquis de Mostar et de Alba, accompagnent ce mouvement. Une nouvelle étape va toutefois s'engager comme conséquence du Sommet atlantique de Madrid : quel que soit le nombre des nouveaux adhérents à l'OTAN, ils deviendront en tout cas membres associés à l'UEO, et à terme membres de plein droit lorsqu'ils entreront dans l'UE au début de la prochaine décennie. Le tropisme centre-européen de l'UEO s'accroîtra certainement, avec le risque corollaire d'un infléchissement de la réflexion de l'organisation concernant les questions méditerranéennes ou la place de la Turquie dans le dispositif de sécurité occidental. L'UEO pourrait aussi constituer un des lieux de réduction de la fracture entre les "ins" et les "outs" : le statut de Partenaire associé, sur lequel pourrait être calqué le fonctionnement du Conseil du Partenariat euro-atlantique, mériterait d'être réexaminé et renforcé afin de limiter au maximum cette fracture.

4° Enfin, l'UEO reste pour ses Etats membres, et moyennant les restrictions bien connues au champ couvert par l'article V (limitation au continent européen, non-engagement en cas de conflit avec un Etat membre de l'OTAN), une garantie de dernier recours en cas de repli américain ou du moins de non-disponibilité américaine à mettre l'OTAN en branle dans des situations de menace pour l'intégrité territoriale des Etats membres. Toute théorique, cette garantie se trouve davantage concrétisée aujourd'hui que durant toute la guerre froide, la plus grande opérationnalité de l'UEO et la flexibilité qu'offre la nouvelle configuration de SACEUR lui permettant une crédibilité plus grande en termes de réponse à des agressions potentielles. Cette flexibilité n'est pas inintéressante : les risques d'une menace contre le territoire des Etats membres restant à un niveau relativement faible (scénarios de tension entre Grèce et Macédoine, ou entre Pologne et Kaliningrad, gesticulation par lancement de missiles à courte portée vers les îles italiennes par certains pays méditerranéens), le recours à l'article V de l'UEO avant la mise en mouvement de l'OTAN pourrait en effet apparaître comme un utile premier échelon dans une escalade dont personne ne souhaiterait la montée aux extrêmes. Enfin, subsiste la question de savoir si, parmi la panoplie de moyens dont disposent les Etats membres pour se porter assistance, la garantie nucléaire française et britannique fonctionne automatiquement "par constat".

Les tâches du futur

La PESC sort-elle renforcée d'Amsterdam ? Des institutions nouvelles sont créées, qui densifient le réseau de communication, de "socialisation" des diplomates et des militaires, de constitution d'une réflexion commune sur les intérêts et les représentations du monde. De ce point de vue, Amsterdam ne fut pas inutile. Néanmoins, ce ne sont pas les institutions qui changent la politique. Aucun effet d'entraînement (*spillover effect*) n'est à ce stade issu de la dynamique de l'Union économique et monétaire, dans le sens d'une intégration politique.

Oscillant entre la volonté d'Europe-puissance du tandem franco-allemand, les réalités de la prédominance américaine dans l'ordre mondial post-guerre froide, et les divergences indépassables entre fédéralistes et intergouvernementalistes, l'Union reste un animal politique où la décision de politique étrangère se prend partout, et donc nulle part. Sauf lorsque se mettent place des directoires, version Groupe de Contact, qui font bouger les choses mais ne créent pas davantage d'Union et frustrer les petits et moyens pays, toujours laissés sur la touche.

Sans doute l'Union décidera-t-elle davantage et plus vite, sans doute sa politique sera-t-elle plus visible, mais elle restera peu contrôlée par les Parlements (européen et nationaux) et fort influencée par Washington. Les grands Etats, et la présidence, pourraient y jouer un rôle accru, selon une logique dont la crise yougoslave avait déjà institué les prodromes. Il en est de même au sein de l'UEO où la notion de "nation-pilote" n'est pas pour réduire le poids des Etats.

En matière militaire, le Traité d'Amsterdam n'a pas, loin s'en faut, affaibli l'UEO. Celle-ci reste centrale dans l'élaboration de la Politique de Défense commune. L'hypothèse de l'intégration dans l'Union est encore soumise à de nombreux obstacles (rediscussion et décision du Conseil européen, ratifications nationales, ou renégociation à la prochaine CIG). Le renoncement, à la dernière étape de la négociation, à la création d'une personnalité juridique de l'Union va dans le même sens, l'UEO disposant elle d'une telle personnalité. La réécriture - en termes tout aussi byzantins - de l'ancien article J.4 sous la forme du nouvel article J.7 n'a d'ailleurs pas franchi un pas qualitatif significatif, le nouveau Cabinet britannique n'ayant pas sur ce plan l'intention de rompre avec les objectifs de son prédécesseur.

Mieux, la notion même de Défense commune, bien que présentée comme possible au sein de l'Union et de l'UEO dans le futur, est considérée par le nouveau Traité comme "*réalisée dans le cadre de l'OTAN*" pour "*certaines Etats membres*", ce qui renforce la subordination - déjà présente dans le Traité de Maastricht - de la Défense européenne à

celle de l'OTAN. En obtenant cette addition sémantique, le Premier Ministre britannique garantit pour l'avenir une contrainte juridique supplémentaire limitant les velléités d'autonomie européenne de certains de ses partenaires. Grâce à la formule "*certaines Etats membres*", la France n'est pas obligée de se sentir concernée, mais elle aura en tout cas davantage de difficulté à entraîner ses partenaires sur une voie différente. Les accords sur les enquêtes de sécurité relatives au personnel du Secrétariat général du Conseil de l'Union (déclaration annexée à l'article J.7) introduisent également la culture OTAN dans l'Union sans contrepartie. Globalement, l'interdépendance entre Alliance atlantique et Union européenne sort renforcée de ce nouvel exercice, dans la continuation des développements des dernières années.

La question de la relation entre UEO et IESD au sein de l'OTAN reste en outre largement en friche. Certes, depuis Berlin, une plus grande identification entre l'organisation et l'IESD est acquise. Néanmoins, les deux notions ne sont pas totalement confondues. Le SACEUR adjoint sera responsable devant le Conseil de l'UEO pour les opérations décidées par celui-ci. Mais il sera intégré à une structure dont la France reste largement écartée. Et surtout la procédure d'activation des GFIM ne prévoit pas clairement une responsabilité première du SACEUR adjoint. En outre, sur le plan politique, l'IESD reste une identité fragmentée et plurale tant qu'aucune forme de caucus n'est envisagée : à quelles conditions Washington acceptera-t-elle d'être placée devant les conditions posées par les "*ganging Europeans*" ? A défaut d'un caucus dans l'OTAN, l'UEO ne pourrait-elle contourner l'obstacle en présentant des positions communes des 28 au sein du nouveau Conseil du Partenariat euro-atlantique, afin d'indiquer - dans une enceinte encore politiquement peu importante mais sans doute promise à un bel avenir - que tant Washington que Moscou doivent accepter d'entendre une voix européenne ?

Ceci pose la question de la manière dont, dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, l'Union européenne et l'UEO pourraient davantage intégrer les PECO. Au sein de l'Union européenne elle-même, n'y a-t-il pas lieu par exemple de formaliser l'existence des 28 par la création d'un Comité consultatif de sécurité de l'Union intégrant l'ensemble de ces Etats ? Une consultation spécifique et intensive entre Etats nordiques et Etats baltes au sein-même de l'Union, n'est-elle pas envisageable en tant que coopération renforcée ? Le partenariat stratégique avec l'Ukraine est également apparu potentiellement important pour l'UEO, comme en atteste la Déclaration de Paris de mai 1997; de nouveaux jalons sur cette piste pourraient être envisagés. Enfin, au vu des dispositions de l'Acte fondateur OTAN-Russie concernant les déploiements militaires en Europe centrale et orientale, il y a place pour certaines initiatives européennes en matière d'*arms control* régional et de vérification dans plusieurs parties du continent. Pour les pays "*out*" de la première vague d'élargissement de l'OTAN, l'UE et l'UEO pourraient représenter des partenaires naturels

pour garantir les rééquilibrages du rapport des forces militaires sur les bords de la Baltique et de la Mer Noire.

Enfin, plus largement, en raison de la priorité accordée aux dossiers de l'élargissement et de l'eupéanisation de l'OTAN les récents développements ont peu fait progresser la nécessaire coopération avec les pays riverains de la Méditerranée. Or, un conflit israélo-arabe n'est malheureusement plus à exclure dans les prochains mois, la guerre d'Algérie se poursuit, le problème chypriote reste irrésolu à six mois de l'ouverture promise des négociations d'adhésion, la Turquie est au bord du coup d'Etat militaire, la Bosnie peut rebasculer dans la guerre l'an prochain. Tout le pourtour méditerranéen se révèle une poudrière plus instable qu'au moment de la chute du Mur de Berlin. Au travers de l'envoyé spécial au Moyen-Orient, M. Moratinos, l'Union a tenté une présence fort symbolique. Son seul acquis est d'avoir organisé la rencontre Arafat-Lévy à Malte en avril dernier. Faudra-t-il attendre la ratification du Traité d'Amsterdam pour que la PESC soit plus visible en Méditerranée ou ne pourrait-on en anticiper les acquis en manifestant plus nettement une telle présence ? C'est peut-être ici la question de la guerre ou de la paix qui est en jeu.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	18373
	25 MAR. 1998
BIBLIOTECA	

Justice and home affairs in the Treaty of Amsterdam¹

Jörg Monar
Centre for European Politics and Institutions
University of Leicester

When the Intergovernmental Conference (IGC) started in March 1996 "Cooperation in the fields of justice and home affairs" as governed by Title VI TEU had been identified as one of areas in need of reform but it was not regarded as a central issue in the negotiations. Yet at the end of the negotiations the treaty provisions on EU justice and home affairs had been subject to greater changes than those on any other policy area of the European Union. One could almost use the term "dramatic" for describing the changes made: Not only have the basic provisions of Title VI TEU been substantially amended but also major areas have been moved into the EC Treaty, partly in form of an entirely new Title of the EC Treaty governed by a whole range of new specific provisions, and, last but not least, in both the "old" intergovernmental and the "new" Community part of justice and home affairs the door to differentiated integration within the framework of the Treaties has been pushed wide open.

The question is now what real possibilities for progress in the areas of justice and home affairs this overhaul of the former treaty provisions offers to the Union and whether there are also new obstacles and problems to be expected. Since the provisions of the Treaty of Amsterdam (ToA)² on justice and home affairs are particularly complex and wide ranging the following assessment will focus on a range of key issues such as objectives, instruments, decision-making and flexibility rather than provide an exhaustive picture.

Objectives

The provisions on justice and home affairs introduced by the Maastricht Treaty did not provide for any precise objectives of cooperation in the areas listed in Article K.1 TEU which were only described as "matters of common interest". In contrast with major EC policies and even the Common Foreign and Security Policy no policy objectives were enshrined in the Treaty.

The ToA brings considerable qualitative change in this respect. The first element is that amended Article B TEU, fourth indent, now provides that to maintain and to develop the Union "as an area of freedom, justice and security" is one of main objectives of the Union Treaty. The "area" is further defined as one "in which the free movement of persons is assured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, immigration, asylum and the prevention and combating of crime". This provision clearly commits the Union to the adoption

¹ This paper is a revised and extended version of a contribution made to the conference on the Treaty of Amsterdam held by the Institut d'Etudes Européennes of the Université Libre de Bruxelles on 5 July 1997.

² The final text of the ToA not yet being available at the time of writing all references and quotations are taken from the "Draft of the Amsterdam Treaty in final form" produced by the General-Secretariat of the Council on 11 July 1997 (Council document SN 3111/97, based on CONF 4002/97) which is still subject to linguistic revision.

of measures in all of the core areas of the "matters of common interest" of "old" Title VI. Yet there is also a potential limitation: The "appropriate measures" to be taken in respect to external border controls, immigration, asylum and crime are explicitly related to the "old" treaty objective of free movement of persons. This objective, however, is too narrow a basis for any more comprehensive action in these fields, especially in immigration and asylum matters, which would need to extend much beyond that of a mere flanking measure of ensuring free movement. Any measures, for instance, aimed at combating the root causes of immigration in the countries of origin would not be covered by the free movement objective.

With the exception of customs cooperation all of the newly communitarized areas of the "old" Third Pillar have been transferred into the new Title IIIa TEC on "Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement". Its first Article, 73i TEC, links the general objective of progressively establishing an "area of freedom, justice and security" with a whole range of measures to be adopted in the areas of justice and home affairs:

According to Article 73i(a) the Council shall adopt measures aiming at ensuring the free movement of persons in accordance with Article 7a EC Treaty in conjunction with "directly related flanking measures". These are divided into two groups. Measures with respect to external border controls, to the conditions of travel of third country nationals within the territory of the Member States and to asylum and immigration are to be adopted on the basis of the new EC Treaty provisions of Articles 73j(2) and (3) and 73k(1)(a) and (2)(a), and measures to prevent and combat crime on the basis of new Article K.3(e) within the Third Pillar. Each of these provisions governs selected issues of justice and home affairs such as standards for carrying out checks at external borders; minimum standards for giving temporary protection to displaced persons from third countries and the adoption of minimum rules relating to the constituent elements of criminal acts in the fields of organized crime terrorism and drug trafficking. Article 73j(1) - which is not referred to in Article 73i - provides in addition for measures ensuring, in compliance with Article 7a TEC, the absence of any controls on persons, be they citizens of the Union, or nationals of third countries, when crossing internal borders.

What is of major importance here is that for the first time measures in the areas of justice and home affairs are not only linked to a specific aim but also that the adoption of these measures must be completed within a clearly set deadline: The Council has to act within five years. This means that the relatively successful Community method of combining integration objectives with deadlines for their achievement, used for instance in respect to the establishment of the Common commercial policy and the completion of the Single Market, has for the first time been transferred into EU justice and home affairs. It is important to note, however, that we find here the same limitation as in amended Article B TEU: Article 73i(a) TEC describes the above mentioned measures in the former Third Pillar areas as "directly related flanking measures" to the aim of ensuring the free movement of persons.

Yet Article 73i(b) to (e) provides for the Council also to take measures in the following four groups of fields which are not explicitly linked to the aim of free movement:

- asylum, immigration and safeguarding the rights of third country nationals,
- judicial cooperation,
- the strengthening of administrative cooperation and

- (subject to the provisions of Title VI TEU) police and judicial cooperation in criminal matters.

Does this mean that action by the Council in all these areas of major importance is not limited to mere flanking measures to ensuring the free movement of persons? The measures referred to in Article 73i(b) to (e) are subject to general aim of Article 73i to establish an area of freedom justice and security. Yet the only definition of the content of the "area of freedom, justice and security" is that of amended Article B of the TEU which - as already mentioned - focusses on the free movement of persons. This means that Member States favouring a restrictive approach on developing EU justice and home affairs could therefore invoke Article B against any proposed measure under Article 73i(b) to (e) which is not "directly related" to the free movement of persons within the Union.

Articles 73i(b) to 73i(e) of the new TEC Title on free movement do not establish a deadline for the Council to act. Yet each of these provisions refers to a different new provision of the EC Treaty, and one of these, Article 73k³ dealing with measures on asylum, refugees and immigration, establishes the same deadline of five years as Article 73i(a). Because of the political importance of the subject matters covered this is clearly one of the most relevant new provisions from the point of view of policy-making. The types of measures listed in Article 73k are described in great detail, ranging from criteria for determining which member State is responsible for considering an application for asylum over minimum standards for giving temporary protection to conditions of entry and residence for immigrants. Together they bear much resemblance to an extensive legislative action programme. This must as well be regarded as a major progress. Many of the areas identified in Article 73k for Community action concern core issues of asylum and immigration policy. The fact that the Council will now have to take action in these areas within five years will certainly bring the Union closer to a common approach to major issues of asylum and immigration policy. Yet it needs to be emphasized that the list in Article 73k is still far from being comprehensive enough for providing a basis for a 'common' policy worth the name: It covers, for instance, neither the development of common aims in the area of immigration policy nor the question of social integration of asylum seekers and immigrants. The central issue of burden-sharing between the Member States, an issue which Germany has repeatedly brought up during the last years, is only vaguely and inadequately referred to in Article 73k(2)(b) as "promoting a balance of effort" between Member States. The objectives set as regards asylum and immigration are therefore clearly limited to a number of important individual issues only rather than oriented towards comprehensive common policy-making.

This applies to an even greater extent to the policy areas mentioned in Article 73i(c), judicial cooperation in civil matters, and Article 73i(d), strengthening of administrative cooperation. Article 73m, which governs judicial cooperation in civil matters, limits the scope of measures in this area to those having "cross-border implications" and identifies five different areas ranging from the improving the system for cross-border service of judicial and extrajudicial documents over the recognition and enforcement of decisions in civil and commercial cases to the elimination of obstacles to the good functioning of civil proceedings. Important as these areas are they nevertheless do not provide a basis for comprehensive policy-making in view of creating a common European judicial area. It seems unlikely, for instance, that the wording of Article 73m

³ Referred to in Article 73i(b) TEC.

would allow for an incorporation of the central 1968 Brussels Convention⁴ into EC law and its extension to customs, revenue and administrative matters. As regards administrative cooperation, Article 73n only refers in rather general terms to measures ensuring cooperation between relevant departments. The objectives listed in Articles 73m and 73n are further weakened by the fact that no deadline is set for their achievement.

The measures in the field of police and judicial cooperation in criminal matters referred to in Article 73i(e) TEC are "aimed at a high level of security". This objective is repeated in almost identical terms in amended Article K.1 TEU which defines the general aims of cooperation under Title VI TEU and provides for closer cooperation between police forces, judicial authorities and other competent authorities as well as "where necessary" approximation of rules on criminal matters. Articles K.2 and K.3 specify in more detail the elements "common action" by the Member States shall comprise in matters of police and judicial cooperation in criminal matters respectively. As regards the former a broad range of areas are listed in Article K.2(1) which include, for instance, operational cooperation, data collection, training and common evaluation of investigative techniques. Yet no more precise objectives are set for cooperation in these areas and there is no time constraint. Article K.2(2) deals mainly with cooperation through Europol providing, inter alia, for Europol to support specific investigative actions by Member States and to allow Europol to ask Member States' authorities to conduct investigations in specific cases. The wording here is rather precise in respect to the obligations for the Council to act, and, most importantly, the Council has to take action within five years after the entry into force of the Treaty. Although the new provisions do not provide for the introduction of operational powers of Europol they nevertheless represent a clear step forward because a number of clear and deadline linked objectives are set for the further development of Europol, especially as regards the support and the initiation of investigative action.

As regards judicial cooperation in criminal matters amended Article K.3 TEU provides for "common action" in a number of areas which include cooperation between ministries and judicial authorities, facilitating extradition, preventing conflicts of jurisdiction and the progressive establishment of minimum rules relating to the constituent elements of criminal acts and to penalties in the fields of organized crime, terrorism and drug trafficking. The areas listed here are clearly of major importance for more effective cooperation in criminal matters, yet, again, they are far from comprehensive. There is no list of types of offences, such as fraud, money-laundering, corruption and disclosure of official secrets, on which Union action should focus. Issues of particular importance, such as the question of extraterritorial evidence, are not mentioned either. Last but not least there is also not deadline set for "common action" to be taken. Article K.3 may well ease progress in the areas specifically listed but it is still far from providing a basis for substantial progress towards a real "European judicial area".

One aspect which is rather striking in both Article K.2 and K.3 is that there are no more specific objectives set in these provisions as regards the combat against drug-trafficking. After all this in an area of common concern of the Member States which has consistently figured high on the Council's agenda during the last years.

⁴ "Brussels Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters".

There are two areas of the "old" Third Pillar which are neither mentioned in Article 73i TEC nor in Title VI: the combat against fraud and customs cooperation.

The combat against fraud as far as it affects the financial interests of the Community is covered by amended Article 209a TEC. One new element has been added to the objectives of Community action: Article 209a(1) now provides that measures taken "shall act as a deterrent and be such as to afford effective protection in the Member States". According to Article 209a(4) such measures shall be aimed at "equivalent protection" in the Member States, but it is added that they shall not concern the application of national criminal law and the administration of justice. This can at best provide a better basis for the sanctioning of financial fraud through national penal law. Yet the provision comes in now way near to establishing a basis for a European penal law on financial fraud which many experts believe to be the only efficient response to the increasing problems of fraud.⁵

As regards customs cooperation a new Title VIIa TEC with a single article has been introduced into the EC Treaty: Article 116 provides in very general terms for a "strengthening of customs cooperation between the Member States". The only new element in comparison with the former Title VI TEU provision is that this now explicitly extended to cooperation between the Member States and the Commission. Having regard to the Commission's central role in Customs Union matters this seems a sensible addition, but it will not bring major change since in practice the Commission has already been associated with most of the Member States' customs cooperation measures.

What overall conclusions can be drawn from this almost bewildering range of general and specific objectives set by the new provisions? The lack of objectives of former Title VI TEU has clearly been remedied, and some of the new objectives are strengthened by the five year deadline set for the necessary Council measures. Yet the objectives cover a selection of issues rather than whole policy areas. This favours piecemeal problem solving rather than a comprehensive policy approach. It is significant that in spite of the whole debate about "communitarizing" justice and home affairs during the IGC the ToA does not provide for the establishment of a "common policy" according to the EC model in any of the "communitarized" areas. In addition, the close link between the general aim of establishing an area of freedom, security and justice and the "old" objective of free movement of persons could be used by some Member States as an argument for obstructing measures with a wider scope. All this means that the changes at the level of objectives is likely to bring about greater progress, yet this only in a fragmented form and with considerable variations of speed in the different areas.

Instruments

Justice and home affairs cooperation under the "old" Title VI TEU provisions has been affected

⁵ See on this issue the report of Professor Mireille Delmas-Marty "Vers un espace judiciaire européen" presented to the European Parliament and the European Commission in 1996.

by the weaknesses of its instruments and uncertainties as to their nature and scope. One basic problem was that the typology of acts introduced by the Maastricht Treaty had been largely taken over from the Common Foreign and Security Policy with its emphasis on co-ordinated political "positions". Justice and home affairs, however, constitute an area of policy-making in which decisions should normally take the form of binding legal acts rather than "positions" only. Conventions were the only instrument under Title VI which did not cause any controversies about its legal effects, but because of their need for ratification conventions proved to be an extremely heavy and cumbersome instrument. The ToA brings again qualitative change in this respect. For those areas of the "old" Third Pillar which have been transferred to new Title IIIa TEC the former Third Pillar instruments are now replaced by the EC legal instruments. Yet also the instruments for the areas remaining within Title VI TEU have been considerably modified:

"Common positions" are still provided for in Article K.6(2)(a) TEU, yet with the addition that they "defin[e] the approach of the Union to a particular matter". Clearly an effort has been made to better define the instrument. Yet the terms "approach" and "particular matter" are rather vague and the legal status of the act is not clarified. The vagueness of the definition and the fact that "common positions" are the only acts listed in Article K.6(2) which do neither fall under the jurisdiction of the Court of Justice⁶ nor under the right of the European Parliament to be consulted suggest⁷ that a "common position" has to be regarded as decision on political strategy rather than a binding legal act. "Common positions" could therefore become the preferred instrument of the Member States in all cases in which they want to avoid an act becoming legally binding and/or subject to formal consultation of the European Parliament. Needless to say that frequent use of this instrument could seriously undermine the prospects for substantial progress under Title VI.

With the "framework decisions" of Article K.6(2)(b) a new instrument has been created for the purpose of "approximation of the laws" which shall be "binding upon the Member States as to the results to be achieved but shall leave to the national authorities the choice of form and method". Any direct effect is explicitly excluded. This means that "framework decisions" are rather similar to EC directives, except in that they are legal acts outside of the Community legal order and do not entail any direct effect. This instrument is clearly more appropriate to the legislative needs of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters than "common positions" or the former "joint actions". It should be appreciated by the Member States for the greater margin to manoeuvre it leaves them in the implementation and could become a useful instrument for the development of the legal "acquis" of cooperation under Title VI.

The former "joint actions" have disappeared from the range of instruments. Instead Article K.6(2)(c) now provides for the new instrument of "decisions" for any other purpose than approximation of laws) consistent with the objectives of Title VI. "Decisions" are to be binding on the Member States, but, again, any direct effect is excluded. As general purpose instruments "decisions" could become the standard instrument for matters of limited scope requiring legal action.

⁶ As provided for by amended Article K.7(1) TEU.

⁷ As provided for by new Article K.11 TEU.

"Conventions" have been maintained as an instrument, but some effort has been made to shorten the period between their adoption and their entry into force. Article K.6(2)(d) now provides that Member States shall begin ratification procedures within a time limit set by the Council. Since the Council will have to decide on the time limit by unanimity it is unlikely to be extremely tight, but it can certainly help to speed up ratification procedures at least to some extent. It is also stipulated that, unless conventions provide otherwise, they shall enter into force as soon as they are adopted by at least half of the Member States. This can exercise additional pressure on Member States to proceed with ratification. One should bear in mind, however, that it may not always be practicable to start applying a convention with only some of the Member States participating.

There can be no doubt that the ToA brings considerable progress in terms of the legal quality and potential effectiveness of instruments in EU justice and home affairs. The new provisions of Title VI offer for the first time the possibility to build up a clear-cut legal acquis at the Union level. It seems very likely that the refined and extended legal instruments in EU justice and home affairs will lead to an increased legislative output in EU justice and home affairs. Yet it still remains to be seen to what extent the Member States will continue to use non-binding texts such as resolutions on a wide range of issues and what use they are going to make of the wild card like instrument of "common positions".

Division of competences between the EC framework and Title VI TEU

Justice and home affairs cooperation as established by the Maastricht Treaty was affected by uncertainties as regards the borderline between areas of intergovernmental cooperation and existing EC competences. The EC Treaty provides already for a number of EC competences in areas of central relevance for justice and home affairs. The most important of these are free movement of persons, visa policy, customs union, public health, and measures countering fraud against the financial interests of the Community. In a number of cases this has led to controversies as regards the appropriate legal basis. It has been argued, for instance, that the matters covered by the Third Pillar Convention on the protection of the financial interests of the EC signed in July 1995 could at least partially also have been adopted within the EC framework.

By transferring major former Third Pillar areas into the EC framework the ToA certainly removes a number of possible uncertainties and points of contention in respect to the scope of action taken in the two "pillars". This applies not only to the areas closely related to free movement of persons such as asylum, immigration and external border controls covered by new Title IIIa TEC but also to the unequivocal communitarisation of the combat affecting the financial interests of the Community and of customs cooperation. Yet the ToA also brings scope for new controversies over the borderline between Community and intergovernmental action. It actually creates a wider and even more artificial split between the areas of justice and home affairs covered by the EC framework and those remaining in the intergovernmental sphere. A few examples may demonstrate this:

Whereas measures against trafficking in persons and illicit drug and arms trafficking will still have to be adopted on the basis of Articles K.1 and K.2 in the Third Pillar, external border control and customs cooperation measures, which are essential elements of any effective action in this respect, are now covered by TEC provisions. The fight against fraud affecting the financial

interests of the EC is now an EC domain, but Article K.1 TEU of the Third Pillar also allows to take measures against fraud, and questions such as extradition and conflicts of jurisdiction between member States, which can be of considerable importance in the fight against fraud affecting the EC, are governed by Article K.3 TEU. It also appears rather unfortunate that according to the new Treaty action against drug addiction can only be based on Article 129(1) TEC, whereas the fight against drug trafficking remains fully within the scope of the Third Pillar. Drug addiction and drug trafficking are obviously very closely interrelated, and comprehensive EU action on both frontlines may be more difficult if it requires two different legal bases and decision-making procedures.

As regards the division of competences between the it seems therefore fair to say that the ToA, while removing some of the existing problems, has introduced new potential for friction between the EC and the intergovernmental area by creating new artificial competence divisions in closely interrelated policy areas. These could complicate effective Union action on some issues of particular importance.

Cooperation with third countries and international organizations

Before moving on to the decision-making system one has to look at a somewhat more specific deficit of the "old" Third Pillar which may be seen as both a question of instruments and of competences. The existing Title VI provisions do not provide for cooperation of the Union with third countries. This has tended to reduce the effectiveness of cooperation under Title VI because in most areas of justice and home affairs effective action requires cooperation with third countries or international organizations. Police cooperation, the fight against international organized crime, asylum and immigration are only the foremost examples. The Union's deficits of external action in justice and home affairs is all the more striking because since 1993 a considerable number of third countries, among these all the associated countries of Central and Eastern Europe, the United States and Canada, have shown considerably interest in close cooperation and even the conclusion of agreements with the Union in the fields covered by Title VI.

The ToA brings clear elements of progress in this respect. The first relates to those former Third Pillar areas which are now transferred to the EC framework. According to the case-law of the Court of Justice the Community enjoys treaty-making power on all those matters of external relations which are inextricably linked to matters of internal competence covered by Community legislation. It can be argued, therefore, that on all those newly communitarized matters of justice and home affairs which will be covered by EC legislation the Community will also be in a position to enter into agreements with third countries. Especially in the areas of asylum and immigration - the negotiation and conclusion of readmission agreements with third countries may be taken as an example - this offers scope for effective external action building on and complementing internal measures.

The second major change concerns the remaining areas covered by Title VI. New Article K.10 TEU provides that agreements referred to in Article J.14 may cover matters falling under Title VI. This means that also on Third Pillar matters the Council can make use of the new CFSP provision enabling it to negotiate and conclude agreements with third countries. The competence base and procedure is entirely different from the EC framework: International agreements under

the Title VI are to be concluded by the Council acting unanimously on a recommendation from the Presidency, their binding effect on individual Member States being subject to any national ratification procedure which may be needed. The curious aspect here is that a treaty-making authorization and procedure has been introduced, yet this without granting legal personality to the Union. This means that in the case of any future international agreement concluded under the CFSP provisions the formal contracting partners on the Union side will be the Member States only. The Member States may still decide to attach a Union label to such agreement by signing as members of the European Union or (in a political sense) on behalf of it, but the Union will not be a contracting party and there will be no transfer of competence to the Union⁸. Yet for the first time the Union will be in a position to enter into conventional relations with third countries on justice and home affairs even in the intergovernmental sphere. Having regard to the increasing need for closer international cooperation especially in the fight against international organized crime and drug-trafficking this could significantly increase the Union's political capacity in these areas. It should also be mentioned that the "old" provision on the defense of common positions by the Member States within international organizations (formerly Article K.5, now Article K.9 TEU) has been strengthened by a reference to amended Articles J.8 and J.9 TEU which establish more precise rules on the external representation of the Union and the defense of positions in international fora.

Decision-making

No other aspect of the "old" Third Pillar has attracted as much criticism as its decision-making system: The problem factors of a particularly cumbersome multi-level structure of decision-making, of the predominance of the unanimity voting rule and the limited role of initiative of the European Commission were all seen as major reasons for the 'blockage' in the system which manifested itself in extremely long procedures of decision-making, the adoption of very few legally binding acts adopted and deficits in substance due to agreements on the least common denominator. The question is therefore to what extent the new ToA provisions are likely to remove the existing problems of decision-making.

As regards the structure of decision-making "old" Title VI introduced a co-ordinating committee for justice and home affairs consisting of the senior officials responsible for this area of policy-making. Yet this committee, commonly called "K.4 Committee", did not replace the COREPER in its role as central preparatory body for the decisions of the ministers in the Council. As a result a five-level structure of decision-making emerged which at the moment still consists of (a) the Working Parties, (b) the Steering Groups, (c) the K.4 Committee, (d) the COREPER and (e) the Justice and Home Affairs Council. This makes two levels more than in the already heavy-going Community structure. In addition, occasional friction emerged between the K.4 Committee and the COREPER because the Treaty did not fully clarify the division of tasks between these two major Council bodies.

For the major part of the areas of justice and home affairs these structural problems are eliminated

⁸ Declaration No 3 in annex to the ToA explicitly states that Article J.14 shall not imply any transfer of competence from the Member States to the European Union.

by the ToA because of the transfer of these areas into the EC framework with its established single decision-making system. The role of the K.4 Committee (the Articles having been renumbered it should now be called "K.8 Committee") will henceforth be limited to the few areas still covered by Article K.1 TEU. This will certainly weaken the influence of the Committee which also remains subject to the preponderant role given to the COREPER by virtue of Article 151 TEC. The Steering Groups are not mentioned in the new Treaty. It is very likely that they will be abolished, a measure which seems sensible enough after most of the areas of cooperation they had to coordinate have been moved to the EC Pillar. This should help to simplify and to speed up procedures under Title VI.

As regards voting rules, one of the most difficult issues during the negotiations, the practice under the "old" Third Pillar had shown that the requirement of unanimity for all acts under Title VI⁹ led in most cases either to a compromise with far less than optimal results or no decision at all. One would assume that the transfer of most areas of the "old" Title VI into the EC framework would bring decisive change in this respect. Yet it is well known that at Amsterdam Chancellor Kohl effectively blocked the introduction of qualified majority voting in the areas of asylum and immigration. The reasons behind the German position were anxieties about the particular asylum and immigration pressures on Germany and the involvement of Länder interests in this area. Yet there were other advocates of unanimity in the newly communitarized areas, such as the British government in the area of judicial cooperation in civil matters. As a result new Article 73o(1)-(2) TEC, which establishes the decision-making rules for new Title IIIa, now provides that the Council shall act unanimously within a transitional period of five years. After this period the Council shall then take unanimously a decision with a view to making all or parts of the Title on free movement governed by the Article 189b procedure which provides for qualified majority voting. The two stage approach applies to all measures provided for by Title III with the exception of visa policy as governed by Article 73j(2)(b) TEC¹⁰. This means that on all of the newly communitarized areas of Title IIIa, asylum, immigration, judicial cooperation in civil matters etc., majority voting will only become possible after five years. Yet even then the passage to majority voting remains subject to a unanimous decision on which the Council can perfectly well fail to agree. The only newly communitarized areas to which majority voting according to the Article 189b procedure will be applied immediately are measures against fraud affecting the financial interests of the Community (Article 209a TEC) and customs cooperation (Article 116 TEC), both being located outside of Title IIIa. Whether there will be substantial progress towards majority voting in the substantial areas of new Title IIIa remains to be seen. The major

⁹ The Maastricht Treaty introduced only one possibility for majority voting: According to "old" Article K.3(2)(b) the Council can decide that measures implementing joint actions are to be adopted by qualified majority. Yet so far this provision has never been used.

¹⁰ The ToA provides in Article 73o(3) TEC that the Council shall decide by qualified majority on the visa requirements for third country nationals and on the uniform visa format from the entry into force of the Treaty. This is no innovation because qualified majority on these two matters has already been introduced on 1 January 1996 by virtue of "old" Article 100c(3) TEC. As regards the procedures and conditions for issuing visas by member States and rules on the uniform visa, however, the Council will act by qualified majority according to the Article 189b procedure only after five years. This is the only real change

disagreements between the Member States over key questions such as burden sharing and non-use by the Council of very limited possibilities for majority voting under the "old" Third Pillar do not augur well in this respect.

As regards the areas remaining within "intergovernmental" Title VI all of the different types of acts mentioned above must be adopted by unanimity. However, Article K.6(2)(c) provides that measures implementing a "decision" shall be taken by qualified majority. This mandatory majority voting on implementing measures represents a small step forward because so far it needed an unanimous decision by the Council to proceed to qualified majority voting on measures implementing the "decision's" predecessor, the "joint action".¹¹ Yet there is also a new hurdle because amended Article K.6(3) now provides for a 'double' qualified majority requiring not only 62 votes but also that these are cast by at least 10 Member States. With majority voting being limited to implementing measures and subject to the "double" qualification it seems unlikely that the changes will make a great difference as regards the Union's decision-making capacity under Title VI.

The limited role played by the Commission under the "old" Third Pillar has been regarded as one of the reasons for the Union's limited performance in justice and home affairs. Partly for tactical reasons (because it wanted to avoid counterproductive conflicts with the Member States in areas almost exclusively of their competence), partly because of its relatively weak position (by virtue of "old" Article K.3.2 the Commission has only a non-exclusive right of initiative which, in addition, is limited to six out of nine of the areas defined in Article K.9), the Commission has so far not developed a very active stance within the justice and home affairs areas covered by Title VI. One would normally expect that in those areas transferred into new Title IIIa the Commission's position would be drastically improved by the exclusive right of initiative it normally enjoys within the EC framework. Yet according to new Article 73o(1) and (2) TEC the Commission will still have to share the right of initiative with the Member States in all the newly communitarized areas under Title IIIa during the transitional period of five years, and only after this period its right of initiative will become exclusive. This is clearly a very serious restriction which will be made worse by the limitation of the Commission's margin to manoeuvre resulting from the maintenance of unanimity in the same areas during the transitional period. The question can be raised whether an integration of policy areas into the EC framework which departs, even only temporarily, from the principle of the Commission's exclusive right of initiative in conjunction with maintaining the unanimity principle in the Council should still be regarded as "communitarization" or rather as a massive import of intergovernmental procedures into the EC framework.

However, some elements of progress can be found in the areas not covered by new Title IIIa TEC. The Commission will enjoy an exclusive right of initiative in respect to the measures countering fraud affecting the financial interests of the Community (Article 209a TEC) and to customs cooperation (Article 116 TEC), the latter being an area in which the Commission so far did not have any right of initiative. In the Third Pillar the Commission still has to share its right of initiative with the Member States, but by virtue of amended Article K.6(2) TEU it now extends to all areas covered by Title VI. This represents a clear extension of the Commission's role

¹¹ See "old" Article K.3(2)(b) TEU.

because under the "old" Third Pillar the Commission had no right of initiative in the areas of police and judicial cooperation in criminal matters. However, one should not expect immediate dramatic changes in the Commission's role in the Third Pillar because beyond all Treaty provisions it is also the 'climate' of the intergovernmental cooperation framework which tends to limit its actual possibilities of influencing decision-making.

Overall the reformed decision-making system of EU justice and home affairs is therefore characterized by a simplified structure and a slightly enhanced role of the European Commission but a very limited move towards more majority voting during the transitional period and uncertain prospects for the time after. If one looks at the long list of newly defined objectives under Titles IIIa TEC and VI TEU this result of the IGC in terms of improving the Union's decision-making capacity in justice and home affairs appears rather inadequate.

The elements covered so far are all more or less directly related to the performance of the Union in terms of legislative and policy output in justice and home affairs. Yet the "old" Third Pillar has also been affected by two major constitutional weaknesses, the democracy deficit and the lack of judicial control at the EU level.

Democratic control

The possibilities of control and scrutiny of the European Parliament as provided for by "old" Article K.6 were limited to a vaguely defined obligation for Council and Commission to inform the Parliament of discussions in the fields covered by Title VI and a still more vague obligation for the Presidency to consult Parliament on "principal aspects" of activities under the Third Pillar and to take Parliament's views "duly" into consideration. Practice during the last years has shown that the Council understands these obligations in a rather restrictive sense and that the Parliament is, if at all, consulted only after decisions have already been taken.

The move of major areas of justice and home affairs from Title VI to the EC framework offered a chance to significantly increase the European Parliament's powers of scrutiny and control. Yet this chance has been largely missed. By virtue of Article 73o TEC the Parliament, during the transitional period of five years, needs only to be consulted on measures adopted in all areas transferred to Title IIIa TEC. After the transitional period there could be a move towards the application of the Article 189b "co-decision" procedure in part or all of these areas. This, however, as already mentioned, remains subject to an unanimous decision of the Council which cannot be taken for granted. The application of the Article 189b procedure will be mandatory only for two of the sub-areas of visa policy, the procedures for issuing visas and the rules on the uniform visa, and this also only after the transitional period. There will be an immediate application of the Article 189b procedure only in the "communitarized" areas outside of Title IIIa, i.e. the areas of combat against fraud affecting the financial interests of the Community and customs cooperation.

As regards the areas remaining under Title VI TEU the Council, by virtue of new Article K. 11 TEU, will now be obliged to consult the European Parliament before adopting any measures referred to in Article K.6(2)(b), (c) and (d) which means all the Third Pillar instruments with the exception of "common positions". This means that on all the legally binding instruments there

will be a consultation of Parliament rather similar to the EC "consultation procedure". This represents certainly a step forward in comparison with the former limitation to "principal aspects" only. As before both Council and Commission will be obliged to regularly inform the Parliament of "discussions" under Title VI TEU.

With the above mentioned changes the Parliament's position in EU justice and home affairs becomes, at least for the transitional period, surprisingly similar in the newly communitarized areas of Title IIIa TEC and the areas remaining in the Third Pillar, surprising in the sense that a significant difference between the European Parliament's role had been traditionally one of the main elements distinguishing the EC framework from the intergovernmental pillars. Its strengthened consultative role will give the Parliament certainly enhanced possibilities to make a political input into the EU policy process in these areas. Yet since the refined and extended legal instruments in EU justice and home affairs are likely to lead to an increased legislative output it seems regrettable that, at least for the transitional period, the European Parliament will only be able to influence legislation through the ephemeral instrument of consultation. After all this legislation can have a considerable impact on the life of EU citizens whose interests the Parliament has to represent.

During the last few years national parliaments have become increasingly concerned about the growing number of decisions on justice and home affairs adopted at the European level. Some parliaments, such as the Dutch and Irish, have already established more effective procedures of scrutiny on EU justice and home affairs, others, such as the Westminster Parliament are in the process of doing so. The ToA "Protocol on the role of National Parliaments in the European Union"¹² provides for improved procedures of information of national parliaments on Commission consultation documents and legislative proposals. This may actually improve the scrutiny possibilities of those Parliaments which have not always been liberally and timely provided with relevant documentation by their governments. Of interest is also that Article 5 of the Protocol provides that the Conference of European Affairs Committees (COSAC) may examine any legislative proposal or initiative in relation to the establishment of an area of freedom, security and justice which might have a direct bearing on the rights of the individuals. The terms "direct bearing" may be open to different interpretations, and the contributions of the COSAC will entail no binding legal effects for the EU institutions. Nevertheless this provision could strengthen cooperation between the parliaments of the European Union in this area and increase the awareness of relevant EU action in justice and home affairs in parliaments with less developed coverage of EU business.

Role of the Court of Justice

By virtue of Article L TEU all areas covered by the "old" Third Pillar have been exempted from the jurisdiction of the European Court of Justice. There has been only one exception: "Old" Article K.3.2(c) TEU provides that conventions concluded under Title VI may stipulate that the Court of Justice shall have jurisdiction to interpret their provisions and to rule on disputes regarding their application. This provision, however, caused lengthy controversies among the

¹² Protocols part D, No. 1.

Member States which - by way of compromise - led to a number of restrictive definitions of the role of the Court under the conventions signed until now. As a result of Article L and some Member States' reluctance to give any role the Court judicial review is so far virtually non-existent in justice and home affairs covered by Title VI. In the run-up to the IGC the Court rightly emphasized that the deficit of judicial control is particularly serious as regards the judicial protection of individuals who might be particularly affected by measures taken in the fields of justice and home affairs.¹³

The ToA introduces major changes in this respect. The areas covered by "old" Title VI now transferred into the EC framework come automatically under the jurisdiction of the Court. Yet as regards the areas newly communitarized areas under Title IIIa TEC new Article 73p TEC imposes three limitations on the role of the Court:

The first one, provided for by Article 73p(1) TEC limits the use of the Article 177 procedure (preliminary rulings) to national courts and tribunals against whose decisions there is no remedy under national law. This is an important limitation because Article 177 provides that "any court or tribunal" may request the Court of Justice for a preliminary ruling. On the one hand this could reduce the additional burden on the Court resulting from the extension of its jurisdiction to areas such as asylum and immigration which have a considerable share in the workload of national courts. Yet this limitation will also reduce the Court's possibilities to consolidate and develop the "acquis communautaire" in the newly communitarized areas justice home affairs. Some important questions of interpretation may reach the level of courts of last instance only after considerable delays or even not at all.

The second limitation results from Article 73p(2) TEC which provides that "in any event" the Court shall not have jurisdiction on measures adopted pursuant to Article 73j(1), i.e. measures in view of ensuring the absence of any controls on persons at internal borders, if these relate to the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security. This reflects the preoccupations of some governments that the Court, on the basis of Article 7a TEC and the implementing measures under Article 73j(1), may interfere with national competence over controls on persons for national security reasons. The wording chosen here goes beyond the public order exemption in other parts of the TEC, and some Member States may be tempted to give a very broad interpretation to the terms "maintenance of law and order" if it comes to limit the scope of the Court's jurisdiction.

The third limitation is contained in Article 73p(3) which provides that the Council, the Commission or a Member State may request the Court to give a ruling on a question of interpretation of this Title or any Community act based thereon. However, the second sentence stipulates that in this case the ruling given by the Court shall not apply to judgements of courts or tribunals of the Member States which have become *res judicata*. Individuals will therefore not be able to benefit retroactively before national courts from rulings of the Court under this provision. This is another doubtful innovation in the framework of the Community Treaty.

¹³ Cour de justice des Communautés européennes: Rapport de la Cour de Justice sur certains aspects de l'application du Traité sur l'Union européenne, Luxembourg, May 1995.

As regards cooperation under Title VI TEU amended Article K.7 introduces jurisdiction of the Court for three types of proceedings:

Article K.7(1) provides that the Court shall have jurisdiction to give preliminary rulings

- on the validity and interpretation of framework decisions and decisions,
- on the interpretation of conventions and
- on the validity and interpretation of measures implementing them.

Yet this jurisdiction is not automatic but, by virtue of Article K.7(2), dependent on a declaration made by the time of the signing of the Treaty or any time after by those Member States willing to accept such jurisdiction by the Court. This formally introduces into the Union Treaty the possibility of differentiation between the Member States as to the acceptance of the Court's jurisdiction which exists already in a number of conventions concluded under Title VI since 1995. A possibility for further differentiation is provided for by Article K.7(3) which leaves the Member States the option of either accepting that requests for preliminary rulings may either come from any court or tribunal or to limit such requests to courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law. In order to protect the interests of Member States not having accepted preliminary ruling jurisdiction of the Court Article K.7(4) provides that any Member State shall be entitled to submit statements or written observations in preliminary ruling procedures. The Member States are thereby left with a maximum of choice as regards their acceptance of preliminary rulings in the intergovernmental area, an "à la carte" approach which will do nothing to increase consistency and coherence in the EU legal "acquis".

Article K.7(6) introduces jurisdiction by the Court to review the legality of "framework decisions" and "decisions" in actions brought by a Member State or the Commission on the same grounds as provided for by Article 173 TEC (action for annulment). Unlike in the case of the latter, however, there is no possibility for natural or legal persons to institute proceedings if a measure is of direct and individual concern to them.

Article K.7(7) provides that the Court shall have jurisdiction to rule on any dispute between Member States regarding the interpretation or the application of acts adopted under Article K.6(2), i.e. all acts of the Council including "common positions", whenever a dispute cannot be settled by the Council within six months of its being referred to the Council by one of its members. The Court is also vested with jurisdiction to rule on any dispute between Member States and the Commission regarding the interpretation or application of conventions established under Title VI. The emphasis here is clearly on dispute settlement in the Council with a very limited role for the Commission and no enforcement mechanism.

The jurisdiction of the Court under Title VI TEU is subject to a limitation similar to the one provided for by Article 73p(3) TEC: By virtue of Article K.7(5) the Court has no jurisdiction as regards the exercise of the responsibilities of Member States with regard to the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security. Yet the scope of this exemption is further extended by the explicit exclusion of jurisdiction to review the validity or proportionality of operations carried out by the police or other law enforcement agencies of a Member State. Since nearly all common action in the fields of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters is likely to have implications on "law and order" and "internal security" a broad interpretation of this clause could restrict effective jurisdiction by the Court under Title VI TEU

even more than under Title IIIa TEC.

There can be no doubt that taken together these provisions will considerably increase the scope for judicial review by the Court on justice and home affairs in both the EC framework and under Title VI TEU. The Court will have greater possibilities to safeguard the coherence of the EU legal order and the judicial protection of individuals. Yet the Court's jurisdiction will be subject to a number of important limitations and in the EC framework which mark another departure from the Community model and to the risk of "à la carte" acceptance of jurisdiction and wide ranging exemptions in the Third Pillar. Here as well the picture of the changes introduced by the ToA is therefore not without dark spots.

Flexibility

Grown out of the increasing sense of frustration of the Schengen members over the opposition of the United Kingdom to common policy development in justice and home affairs, the subject of "flexibility"¹⁴ became one of the key issues of the IGC. The case for flexible integration was forcefully made during the negotiations: Member States wanting to achieve progress within the EU system should be enabled to make use of the Union's existing institutional framework, its integrated decision-making procedures and its legal instruments instead of having to resort to structures outside of the Union framework - like Schengen - which meant a multiplication of decision-making structures and a weakening of the Union's political role.¹⁵ Yet opponents did not fail to stress the risks of fragmentation and political tension which might result from "flexibility", and political arguments ran high over the issue. In the end flexibility emerged as a major new constitutional feature of the ToA, with justice and home affairs as its primary field of application. The new Treaty introduces no less than ten different cases of flexibility in the areas covered by "old" Title VI TEU.

The first case one is a long expected one: the incorporation of Schengen into the Union acquis. Technically this takes the form of a Protocol to the ToA which authorizes the at present 13 signatories of Schengen to establish closer cooperation among themselves within the scope of the Schengen agreements and provides that this cooperation shall be conducted within the institutional and legal framework of the European Union (Article 1).¹⁶ With the entry into force of the Protocol the Schengen Executive Committee is going to be replaced by the Council which

¹⁴ In the ToA "flexibility" is only mentioned in the title of Section V. The term used in the relevant provisions is "closer cooperation". Yet during the IGC "flexibility" acquired a wider political meaning covering all possible forms of differentiated integration. Since there are also forms of differentiated integration in the ToA not provided for by the specific clauses on "closer cooperation" we will continue to use "flexibility" as the wider and more general term.

¹⁵ See the joint Franco-German proposal to the IGC on "enhanced cooperation" of October 1996, in Europe Documents No. 2009, p. 2.

¹⁶ Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union" (Protocols Part B).

will then have to take the necessary measures to implement the incorporation of the Schengen acquis (Article 2(1)). Proposals and initiatives to build upon the Schengen acquis will then be subject to the relevant provisions of the Treaties (Article 5(1)). All this sounds very straightforward.

Yet there are a number of provisions which make one expect that the Schengen acquis might not be as easily digested by the Union framework. One difficult issue could be to determine an adequate legal base for each bit of the Schengen acquis. For some of these (e.g. visa requirements) an EC legal base may be most appropriate, for others (e.g. police cooperation) "intergovernmental" Title VI TEU might be the obvious choice. To find adequate legal bases for an acquis of over 3000 pages might be quite a task. This is made even more difficult by the fact that Article 2(1) of the Protocol requires unanimity in the Council on each of these decisions. It is quite possible that the 13 may fail to reach agreement on a number of cases. In that case Article 2(1) provides that these acts shall be regarded as based on Title VI. It may well be in the future former Schengen practitioners will be looking back with some nostalgia to the time when the Schengen acquis was not yet scattered over more than a dozen different legal bases across the Union Treaty and they did not yet have to struggle with the corresponding institutional and procedural requirements of the EU system.

Article 5(1) of the Protocol on Schengen gives the Schengen members the right "to build upon the Schengen acquis". Even if Ireland and the United Kingdom do not wish to take part the authorization for "closer cooperation" under Articles 5a TEC or K.12 TEU (see below) is deemed to have been granted to the Schengen members. This provision allows the Schengen members to bypass any possible obstruction by non-members in the further development of the Schengen acquis. Yet the meaning of the terms "to build upon" could be open to different interpretations. Under a restrictive interpretation the Schengen members - if aiming, for instance, at more comprehensive policies in the areas of asylum, immigration or police cooperation - could rather sooner than later be forced to use the flexibility provisions of Articles 5a TEC or K.12 TEU which allow non-participating Member States to block "closer cooperation".

Paragraph three of Article B(1) provides that the ECJ shall exercise the powers conferred upon it by the relevant applicable Treaty provisions. This sounds straightforward, yet already the next sentence provides for a similar exception in respect to the maintenance of public order or the safeguarding of internal security as provided for by new Article 73p(2) TEC (see above).

Article 4 of the Protocol formally affirms that the United Kingdom and Ireland are not bound by the "acquis" but that they may "at any time" accept some or all of the "acquis". It seems, therefore, as there could be no risk of exclusion. Yet the next paragraph says that the Council shall decide on such a request with the unanimity of the Schengen members and of the representative of the applicant country. This means that there is no right for non-participating Member States to join. They "outs" will be dependent on the unanimous goodwill of the "ins".

So far for the incorporation of Schengen. Of similar importance is obviously the possibility for new frameworks of "closer cooperation" being set up. Under the "old" Third Pillar one flexibility clause on justice and home affairs would have been sufficient. Yet with the creation of new Title IIIa TEC the former Third Pillar areas have been split up between the EC Treaty and Title VI TEU. The consequence is that depending on the subject matter "closer cooperation" in justice

and home affairs will need to be established on the basis of different legal provisions (new Articles 5a(2) TEC or K.12(2) TEU) which are both linked to a new general clause on flexibility in Title VIa TEU, Article K.15. Because of the different treaty frameworks one would have expected a number of differences between these doors to flexibility, and they are actually quite pronounced:

The list of conditions which must be fulfilled is much longer in Article 5a TEC than it is in Article K.12. One rather interesting difference in this respect is that the former Article provides that "closer cooperation" should not concern the citizenship of the Union or discriminate between nationals of Member States. Yet the same condition is not provided for by Article K.12. This seems difficult to justify understand because "closer cooperation" in what is left of the intergovernmental pillar, i.e. police and judicial cooperation matters, can certainly as well concern EU citizenship and lead to discrimination between nationals. The procedures for arriving at "closer cooperation" are also rather different under these provisions: Under Article 5a TEC the Commission plays a key role in the process due to its right of initiative, under Article K.12 TEU it is the Council which is the sole decisive actor. Needless to say that also the instruments and procedures after the establishment of "closer cooperation" are those of the respective treaty frameworks and therefore substantially different. This makes it that we have here really two different cases of flexibility instead of one, with different conditions procedures and instruments. This appears rather awkward if one thinks how closely interrelated many of the areas covered by the different titles are.

The other cases of flexibility provided for by the ToA may be described as the group of the 'opt-ins' and 'opt outs':

Flexibility case 4 is constituted by the "Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland"¹⁷ which guarantees the UK and Ireland a complete 'opt out' (the term is of course not used) from the new TEC Title on free movement of persons, asylum and immigration (Articles 1 and 2). Yet Article 3 of the Protocol offers both Member States an "opt in" possibility for the adoption and application of any measure proposed under this Title at the latest three month after the proposal has been made.

Flexibility case 5 consists of Article 8 of the same Protocol which gives Ireland a possibility to "opt out" from this "opt out/opt in" protocol if it no longer wishes to be covered by it. It should also be noted that in a Declaration to the Final Act Ireland declares that it intends to take part in the adoption of measures pursuant to the new TEC Title of free movement "to the maximum extent compatible" with the maintenance of the Common Travel Area with the United Kingdom. Both provisions show to what extent the Irish position is under strain, torn between its commitment to maintain the Common Travel Area and its wish to participate in deeper integration in EU justice and home affairs.

Flexibility case 6 is established by Article 1 of the "Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community"¹⁸ which guarantees the United

¹⁷ Protocols part B.

¹⁸ Protocols part B.

Kingdom the continuation of its right to exercise at its frontiers with other Member States controls on persons.

Flexibility case 7 consists of a derogation given to the United Kingdom and Ireland in Article 2 of the same Protocol to continue to make between themselves the necessary arrangements for maintaining the "Common Travel Area".

Flexibility case 8 consists of the 'opt out' granted to Denmark from the ECT Title on free movement of persons in the "Protocol on the Position of Denmark".¹⁹ Articles 1 and 2 are in substance almost identical to the corresponding Article in the "Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland" on the British and Irish 'opt outs'. Yet the Danish case is obviously more complicated because Denmark is a member of Schengen. Article 5 deals with this problem by providing that Denmark has six months time to decide whether it will implement any Council decision building on the Schengen acquis into national law. Interesting is that if Denmark does so that this decision will only create an obligation under international law between Denmark and the other Member States. This is a rather special feature because it effectively gives Denmark an "opt out"/"opt in" possibility is complemented by an 'opt in' possibility similar to the Irish if Denmark no longer wishes to avail itself of this Protocol.

Flexibility case 9 is established by the Declaration attached to the Protocol on asylum for nationals of EU Member States by which Belgium declares that in accordance with relevant international conventions it will carry out an individual examination of any asylum request made by a national of another Member State.²⁰ This represents a partial Belgian opt-out from the agreement reached in this Protocol that Member States shall be regarded as constituting safe countries of origin in respect of each other for all legal and practical purposes in relation to asylum matters.

Flexibility case 10, finally, is introduced by the Declaration to the Final Act on Article K.3(e) TEU which establishes that Member States whose legal system does not provide for minimum sentences shall not be obliged by Article K.3(e) TEU (judicial cooperation in criminal matters) to adopt them.²¹

As a result of this amazing range of flexibility clauses the ToA allows the Schengen members to achieve their long standing aim to incorporate the Schengen "acquis" into the Union framework while at the same time providing ample scope for satisfying particular national interests in form of "opt outs" and "opting in" possibilities. Yet the price to be paid for this "flexibilization" of EU justice and home affairs is a plethora of new problems and risks:

Although legal acts adopted (or incorporated) under flexibility clauses will not become formally

¹⁹ Protocols part B.

²⁰ Declarations part H, No. 54.

²¹ Declarations part A, No. 6.

part of the "acquis communautaire" they will lead to the creation of different sets of legislation with a corresponding fragmentation of the EC and EU legal order. Disputes over the scope and conflicts between flexibility and non-flexibility legal acts are likely to arise. The need to distinguish, for instance, between EC Schengen and EC non-Schengen directives as well between EU Schengen and EU non-Schengen "framework decisions" in the Third Pillar, and possibly many other cases of diversified terminology is certainly not going to make the life of members of parliament, officials, lawyers and citizens easier.

The quite comprehensive role given to the Court within in all the different cases of differentiated integration makes the emergence of differentiated case-law in the Union inevitable. This will add considerably to the complexity of the legal system and most likely also to the case-load of the Court. The Court might, for instance, be faced with difficult questions of judicial protection of individuals: The EC flexibility clause provides that flexibility should not concern the citizenship of the Union or lead to any discrimination between nationals of Member States (Article 5a(1)(c) TEC), a provision which clearly comes under the jurisdiction of the Court. Yet no such condition is provided for by the flexibility clause of Article K.12 governing closer cooperation on police and judicial cooperation in criminal matters. One would think that the risks for the citizenship of the Union being affected and for discrimination are at least as great in these areas as they are in the communitarized areas of justice and home affairs.

Flexibility is also likely to have negative repercussions on the EU institutions. The Council will have to adapt its working procedures not only at the ministerial but also at the committee and working group level to accommodate the different voting rules under "closer cooperation". The full implications for Commission and Parliament are difficult to predict but are certainly going to complicate some of the internal processes.

There will be a risk of a widening political and legal gap between the 'ins' and 'outs' of Schengen and any other group establishing "closer cooperation". It is true that Article K.15(f) provides that "closer cooperation" shall not affect the interests of non-participating Member States and that this condition comes under the jurisdiction of the Court. Yet the term 'interest' is primarily a political one open to very different interpretations. With most areas of justice and home affairs being closely interrelated both with each other and areas covered by the *acquis communautaire* it is difficult to see how any substantial "closer cooperation" can avoid affecting the interests of non-participating Member States.

A Member State altogether opposed to the establishment of a new form of "closer cooperation" can prevent it pursuant to new Articles 5a(2) and K.12(2) by invoking "important and stated reasons of national policy". This provision means that 31 years after the "crisis of the empty chair" the Member States agreed to introduce the principle of the controversial "Luxembourg compromise" into the Treaties in order to make a compromise on flexibility possible. Is it worth it? In most cases non-participating Member States are likely to avoid using this instrument because of its confrontational character and political costs, meaning that they will let "closer cooperation" go ahead even if they oppose it, with the prospect of further friction in the future. If, however, they would raise the national policy objection the resulting tensions could have a lasting negative effect on further progress in the areas concerned.

An important element in avoiding the perpetuation of different groupings of Member States is

the possibility for non-participating Member States to join in an established "closer cooperation" at a later stage. Article K.15(1)(g) provides in this respect that all Member States shall be allowed to become parties to the cooperation "at any time", provided that they comply with the basic decision and with the decisions taken within that framework. The latter aspect may prove to be difficult enough for non-participating Member States as the example of new Schengen members like Austria and Greece shows. Yet even with this condition met the door towards joining is not yet open: Within the EC framework it is left to the Commission to decide on the non-participating Member State's application (Article 5a(3) TEC) and within the framework of Title VI it is up to the Council, on the basis of a recommendation of the Commission, to decide on it²² (Article K.12(3) TEU). As regards the Schengen acquis the United Kingdom and Ireland need the unanimous support of the Schengen members before they can join.²³ In all three cases the right to join is not automatic but dependent on the support of Commission and/or Council which in some way contradicts the "at any time" promise in the general clause. This as well tends to deepen the gap between "ins" and "outs" and could well lead to political tensions. A foretaste of these was already given immediately after the Amsterdam European Council: The British and Irish delegations disputed the unanimity requirement for their possible adherence to the Schengen acquis as provided for by Article 4 of the Protocol on Schengen, claiming that the procedure agreed on had been that of qualified majority. It seems that Spain - engaged in the bitter Anglo-Spanish dispute over Gibraltar - insisted on the unanimity rule which would allow it to block the United Kingdom's adherence to Schengen. This shows how easily the politics of "in" and "out" can be abused for other political purposes, with potentially very negative consequences for the political cohesion of the European Union.²⁴

Conclusions

If the Maastricht Treaty made of cooperation in the fields of justice and home affairs the cinderella of policy-making in the European Union, the Treaty of Amsterdam is the prince who redeems cinderella from its poor circumstances: After the entry into force of the ToA there will be few policy-areas covered by the treaties which have a more wide ranging set of objectives and offer more possibilities for action for the Community and/or Union than justice and home affairs. Because of the time limits set for action in the EC framework some of these possibilities will have to be used. There are also other elements of clear progress like the refined set of instruments under Title VI TEU, the new scope for cooperation with third countries and the strengthening of the role of the ECJ in both the communitarized and the non-communitarized areas.

²² The decision is deemed to be taken unless the Council, acting by a qualified majority, decides to hold it in abeyance. In that case the Council is obliged to state the reasons and set a deadline for a reexamination. This means that in formal terms a negative decision by the Council has only a suspensive effect, but nothing prohibits the Council from extending this suspension.

²³ Article 4 of the "Protocol integration the Schengen acquis into the framework of the European Union".

²⁴ Europe, No. 7014, 11 July 1997, p. 2.

Yet at the same time the Amsterdam reforms in the areas of justice and home affairs are deeply flawed: The policy objectives focus on individual issues rather than comprehensive strategies, there is a highly artificial split between EC and intergovernmental areas of competence, the decision-making procedures retain much of the weakening features of the "old" Third Pillar and, at least for the transitional period of five years, the areas "communitarized" in new Title IIIa TEC appear almost like an intergovernmental pillar within the EC framework. In addition, there are old as well as new constitutional problems: For the transitional period there will be hardly any improvement as regards the notorious democracy deficit of justice and home affairs, there some potentially serious limitations on the role of the ECJ and, perhaps most important of all, the enormous upsurge of flexibility means that there will be a major risk of legal fragmentation and political tensions between the "ins" and "outs" of Schengen and other frameworks of enhanced cooperation. The progress achieved in terms of new objectives, extended competences and the incorporation of Schengen has been bought at a hefty price in terms of fragmentation, old and new structural weaknesses, and, last but not least, sacrifices at the level of principles such as the intergovernmentalized version of communitarization in Title IIIa TEC and the introduction of the Luxembourg compromise in Title VI TEU.

The pressure on the Union to deliver effective policies will most certainly increase during the next years: Not only because the problems in areas such as asylum, immigration and organized crime are becoming more pressing but also because the new objectives and competences introduced by the ToA will increase public expectation for the Union to take effective action. The ToA offers some possibilities to meet these expectations, yet most of these continue to depend on unanimity in the Council. This means that the ToA reforms relating to justice and home affairs comprise a major risk: Should the Member States fail to agree on substantial measures under the new provisions the Union, not the Member States, will be blamed for another major political failure which it can hardly afford.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 18373
25 MAR. 1998

LIBRERIA

3

College of Europe

TEPSA

The results of Amsterdam
Bruges, 19-20 septembre 1997

The Union and its citizens
(fifth session)

Texte provisoire

Base : Projet de traité

Secrétariat Général du Conseil

Office des publications officielles

L-2985 Luxembourg

(juin 1997)

Jean-Claude Gantron

Université Montesquieu-Bordeaux IV

La section II du projet de traité d'Amsterdam intitulée « L'Union et le citoyen - objet de ce rapport - regroupe un ensemble de questions très diverses qui ne trouvent leur place dans aucune des autres parties du projet, plus compactes et plus homogènes. Il s'agit d'un segment intersticiel du travail effectué par la Conférence intergouvernementale, conforme au cadre général pour un projet de révision des traités présenté par la présidence de l'Union à la demande du Conseil européen de Florence. Son contenu sera ventilé dans l'ensemble du traité sur l'Union et du traité instituant la Communauté européenne. Cela ne signifie pas que (presque) toutes ses dispositions n'aient pas un rapport, direct ou indirect, avec les citoyens : emploi et politique sociale, environnement, santé publique et protection des consommateurs, traitement des régions éloignées, subsidiarité et transparence ou qualité de la législation communautaire. Il est vrai que certaines questions concernent moins le citoyen *a priori*, tels le renforcement de la coopération douanière ou l'établissement de statistiques. On conviendra que la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de la Communauté le concerne aussi.

Il faut comprendre le terme « citoyen » dans un sens large, en quelque sorte le sens commun, distinct de la citoyenneté de l'Union, laquelle fait l'objet de certaines adjonctions aux articles 8 et 8D du traité sur la Communauté européenne : la citoyenneté de l'Union ne remplace pas la citoyenneté nationale - sans doute a-t-il été jugé opportun de l'écrire - ; les correspondances avec les institutions et les organes se font dans une des douze langues du traité.

Il convient d'observer que la clause de coopération renforcée propre au traité sur la Communauté européenne crée par ailleurs une intangibilité de la citoyenneté de l'Union, insusceptible d'entrer, de même que la discrimination selon la nationalité, dans une coopération plus étroite.

Les citoyens, *lato sensu*, sont manifestement concernés par la réforme de la coopération en matière, de justice et d'affaires intérieures, - sujet d'un autre rapport - la communautarisation des dispositions relatives à la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration et la réforme du titre VI recentré sur la coopération policière (et douanière) et la coopération judiciaire en matière pénale. L'examen des modes de saisine et des compétences de la Cour de Justice traduit de nombreuses limites à l'initiative des citoyens.

Très important est le chapitre I « Droits fondamentaux et non-discrimination » inséré dans la Section I du projet de traité et qui concerne les principes sur lesquels sont fondés le traité sur la Communauté européenne et le traité sur l'Union.

La notion d'Etat de droit est associée, dans le nouvel article F, aux principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme. L'observation de ces principes constitue une condition de toute demande d'adhésion d'un nouvel Etat (article O nouveau du T.U.E). Au cas de violation grave et persistante par un Etat membre, le Conseil (chefs d'Etat ou de gouvernement), après avis conforme du Parlement, statuant à l'unanimité et sans tenir compte du vote de l'Etat concerné, peut constater la violation. Des sanctions peuvent être prises par le Conseil dans les mêmes conditions, dont la suspension du droit de vote ou d'autres droits entrant dans le champ du traité sur la Communauté (article 236 nouveau du traité CE) : c'est un système de sanctions à cascade. Il exerce une fonction préventive à l'intention des membres futurs de l'Union.

Le projet de réinscrire la référence à la Convention européenne des droits de l'homme dans le corps du traité CE n'a pas été retenu, il n'était pas nécessaire de dupliquer l'article F du traité sur l'Union. Suite à l'Avis 2/94 du 28 mars 1996, rendu par la Cour de Justice, l'adhésion de la Communauté à la Convention n'a pas été envisagée. Mais il faudra réécrire l'article L du T.U.E qui ne rend pas compte de l'extension des compétences de la Cour dans le futur titre VI ; on sait que, au cours des négociations, il avait été proposé d'étendre la compétence de la Cour aux droits de l'homme dans les domaines relevant de la Communauté et de la coopération intergouvernementale et donc de modifier l'article L.

Les formes de discrimination autres que la discrimination selon la nationalité sont énumérées dans un nouvel article 6A. L'égalité entre les hommes et les femmes est inscrite dans les missions et les actions de la Communauté.

I - Les progrès de l'Europe sociale

Ils sont le produit de la pression des problèmes du chômage en Europe, conjuguée à la volonté de la majorité des délégations d'introduire dans le traité CE un nouveau titre sur l'emploi. Le

classement des nouvelles dispositions (titre VII futur, juste après la Politique économique et monétaire) n'est pas sans rapport avec les travaux du Conseil d'Amsterdam qui a adopté, en parallèle, deux résolutions, l'une sur le Pacte de stabilité et de croissance, l'autre sur la croissance et l'emploi dont l'introduction (qui n'est pas commune aux deux résolutions) s'efforce d'énoncer les liens futurs entre l'Union économique et monétaire, le marché intérieur et l'emploi¹.

Par ailleurs, la conjoncture politique après les élections anglaises a permis de réinscrire dans le corps du traité les dispositions contenues dans l'accord, annexé au Protocole sur la politique sociale, qui lie quatorze des quinze Etats de la Communauté.

1 - Après avoir affiché une stratégie coordonnée pour l'emploi (main d'oeuvre qualifiée, adaptabilité du marché du travail) le nouveau titre sur l'emploi² fait de la promotion de l'emploi une question d'intérêt commun. A cette fin est instituée une procédure de coordination des politiques de l'emploi des Etats membres d'une part ; la recherche d'un niveau d'emploi élevé fait partie des politiques et actions communautaires d'autre part. Sur ce dernier point deux observations peuvent être faites. D'abord il ne s'agit pas d'une innovation textuelle mais plutôt d'une systématisation. L'emploi entrerait déjà dans les objectifs du Fonds social européen (article 123 CE non modifié) et, plus largement dans ceux des Fonds structurels (puisque le F.S.E. intervient dans les objectifs 1, 2, 3 et 4, 5 bis). On observe aussi que, en procédant à l'examen des projets au titre du Fonds de cohésion, la Commission prend en compte les incidences socio-économiques globales bien que le Fonds n'ait pas pour fonction explicite de créer des emplois ; les investissements en infrastructures dans le domaine de l'environnement et des transports ont des incidences directes et indirectes sur les emplois des pays bénéficiaires³. De plus l'article

¹ La charge politique et symbolique de cette seconde résolution comporte, dans la ligne de la procédure dite d'Essen, bien que « ...la responsabilité de la lutte contre le chômage incombe avant tout aux Etats membres », une prise en compte accrue de l'emploi lors de la fixation par le Conseil des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres visées à l'article 102A et 103 du traité actuel au titre de la coordination. La résolution se réfère au Comité de l'emploi inscrit dans le projet de traité.

² Il est accompagné de modifications de l'article B du traité sur l'Union et des articles 2 et 3 du traité CE.

³ Exemple : le soutien à l'emploi à travers les programmes de développement régional ou le développement des « éco-secteurs... »

118, au titre des dispositions sociales, instaure déjà une procédure de collaboration entre Etats sous l'égide de la Commission, désormais renforcée (« coopération » et « coordination ») par le nouvel article 118C issu de l'accord sur la politique sociale⁴. Les dispositions sur l'emploi ne sont pas concentrées dans une seule partie du traité.

Pour s'en tenir au seul nouveau titre sur l'emploi, deux mécanismes font leur apparition. La procédure de coordination (article 4 du projet) s'ouvre par l'adoption chaque année de conclusions par le Conseil européen sur la base d'un rapport conjoint du Conseil et de la Commission. C'est la confirmation du rôle du Conseil européen (cette fois en dehors de l'Union économique et monétaire) dans le fonctionnement courant de la Communauté. Le Conseil après de larges consultations⁵ fixe des lignes directrices à l'intention des Etats, compatibles avec les grandes orientations de politique économique. A leur tour les Etats élaborent un rapport annuel sur leurs politiques nationales. Le Conseil, après examen, pourra le cas échéant leur adresser à la majorité qualifiée des recommandations (mais non les sanctions que certains avaient envisagées). La boucle est bouclée : il reste au Conseil et à la Commission à rédiger leur rapport conjoint au Conseil européen.

Cette méthode en spirale obéit à une logique textuelle d'inspiration systémique (input-output-input), elle relève plus de la coopération mixte (Etats-institutions communautaires) que du mode de fonctionnement habituel de la Communauté. La spécificité de l'objet et les réticences de plusieurs Etats à insérer un nouveau titre en sont sans doute les causes fondamentales. Il s'agit en quelque sorte d'une codification du processus d'Essen.

Le deuxième mécanisme (article 5 du projet) permet au Conseil et au Parlement de décider de certaines « actions d'encouragement » afin de promouvoir une coopération (informations, approches nouvelles, projets-pilotes...) : le terme avait été introduit dans le traité sur l'Union pour les politiques de l'éducation, de la culture et de la santé publique. Ce mécanisme exclut

⁴ cf. infra 2

⁵ Consultations du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et d'un organe consultatif nouveau, le Comité de l'emploi composé de deux représentants de chaque Etat et de deux représentants de la Commission.

explicitement toute harmonisation législative ou réglementaire de même que des dépenses importantes⁶.

Il est clair que les politiques de l'emploi restent sous la juridiction des Etats.

2 - La politique sociale est élargie du fait du ralliement anglais à l'accord de 1992 sur la politique sociale ; en conséquence le Protocole n°14 et l'Accord sur la politique sociale sont supprimés. C'est la fin d'un état d'exception pour le Royaume-Uni bien que les dispositions de l'Accord aient été peu utilisées. Les articles 117 à 120 sont réaménagés du fait de cet élargissement aux articles de l'Accord. L'article 117 comporte une référence à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux de 1989 - laquelle figurera dans le futur préambule du T.U.E. - que le Royaume-Uni n'avait pas signée, et reprend les objectifs énoncés dans l'Accord, parmi lesquels sont mentionnés : la promotion de l'emploi, une protection sociale adéquate, le dialogue social, la lutte contre les exclusions. L'article 118 reprend à l'identique la distinction établie par l'Accord entre trois groupes de matières :

- les matières qui relèvent de directives adoptées à la majorité qualifiée (procédure de l'article 189B),⁷
- les matières qui relèvent de directives adoptées à l'unanimité (consultation du Parlement européen),⁸
- les matières exclues ; les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève, le droit de lock-out.

Les directives ne fixent que des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des réglementations techniques nationales⁹. Les Etats peuvent fixer des mesures de protection plus strictes.

⁶ cf la Déclaration relative aux actions d'encouragement visées à l'article 5 du nouveau titre sur l'emploi.

⁷ cf : l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs (objectif déjà reconnu par le Royaume-Uni) les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs (une directive a été adoptée pour les entreprises et groupes d'entreprises, l'intégration des personnes exclues, l'égalité entre hommes et femmes dans le travail.

⁸ cf : la sécurité sociale et la protection des travailleurs, leur protection en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation des intérêts des travailleurs et employeurs, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers, certaines contributions visant la promotion des emplois.

Suivant les dispositions de l'Accord, le projet de traité comporte une consultation des partenaires sociaux préalable à toute proposition de la Commission. Le dialogue social peut conduire à des accords entre partenaires sociaux dont la mise en oeuvre relève des procédures décentralisées sauf si les signataires d'un accord décident de s'en remettre aux procédures communautaires (directives arrêtées dans les conditions fixées à l'article 118). Dans la première hypothèse, une Déclaration annexée à l'Acte final renvoie à des négociations collectives dans chaque Etat de telle sorte que les Etats ne soient pas tenus d'appliquer ou transposer directement les accords conclus au niveau communautaire. Le nouvel article 118C reprend les dispositions de l'article 5 de l'Accord sur la politique sociale et de l'article 118 actuellement en vigueur : coopération et coordination des Etats (substituées à la simple collaboration) sans instrument juridique contraignant, dans des domaines très larges¹⁰.

En résumé l'innovation essentielle, à savoir la réintégration du Royaume-Uni dans le dispositif de la politique sociale, est importante. On observera qu'elle s'accompagne de la clause de flexibilité inscrite dans le projet de traité.

II - Les politiques internes

Elles doivent s'entendre d'une manière large, pour les besoins de la présentation, à l'exclusion de la politique sociale précédemment traitée.

1 - Sont visées, en premier lieu, de manière différente les questions relatives à l'environnement, à la protection des consommateurs et à la santé publique.

⁹ La Cour de Justice s'est prononcé sur la notion de prescriptions minimales en examinant la requête en annulation de la Directive 93/104/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, *Royaume-Uni c/Conseil*, 12 novembre 1996, aff. C-84/94 (points 16 à 18). Rec. I-5793. Lors des travaux préparatoires, il fut question (initialement) d'ajouter au traité un Protocole concernant la directive qu'avait contestée le Royaume-Uni.

¹⁰ Il s'agit de l'emploi, le droit du travail et les conditions de travail, la formation professionnelle (initiale et continue), la sécurité sociale, la prévention des accidents et des maladies, l'hygiène du travail, le droit d'association et les conventions collectives.

1/a. Si les articles 130R,S et T (formant le titre XVI sur l'environnement) ne sont pas modifiés¹¹, l'environnement fait l'objet d'un nouvel article 3D qui place en exergue le caractère horizontal de la protection de l'environnement, dans la ligne de l'Acte unique et du traité sur l'Union européenne. Afin de donner un contenu concret à cette « intégration » dans les politiques et actions de la Communauté, une Déclaration, plus précise que la précédente (Déclaration n°20 annexée au traité de Maastricht) reprenant une suggestion présentée autrefois par le Royaume-Uni, indique que la Commission devra présenter des études d'évaluation de l'impact environnemental à l'appui de certaines de ses propositions. C'est surtout le concept de « développement durable » qui entre dans le traité avec plus de netteté que par le passé¹², principe qui avait été développé à partir du 5^e programme communautaire en matière d'environnement¹³, afin d'établir une corrélation entre la croissance économique et la protection de l'environnement. L'origine de ce concept, beaucoup plus politique que juridique, est ancienne : sur le plan international il a initialement été proposé aux pays en voie de développement, étendu par la suite.

Le contentieux de la base juridique (art. 130S ou article 100A ?), qui a été abondant pour les questions qui relèvent à la fois de la protection de l'environnement et de la réalisation du marché intérieur¹⁴, devrait être allégé du fait de l'extension de la décision conjointe aux actions visées à l'article 130S paragraphe 1, sans disparaître pour autant.

1/b. Le remaniement de l'article 129A sur la protection des consommateurs est peu important. Il consiste à ériger en objectifs communautaires ceux qui, dans le traité actuel, relèvent de la politique des Etats¹⁵ et à déclarer que la politique de protection a un caractère horizontal, à l'égal de l'environnement. La crise de la « vache folle » a pu influencer sur la rédaction.

¹¹ A l'exception de la dernière phrase de l'art. 130R paragraphe 2, désormais redondante et, par ailleurs, de la modification du paragraphe 1 de l'article 130S : les actions en matière d'environnement relèvent de la procédure de décision conjointe (sauf les exceptions inscrites au paragraphe 2).

¹² cf. les modifications du préambule, de l'article B du traité sur l'Union européenne, de l'article 2 du traité sur la Communauté européenne.

¹³ Résolution 93/C 138/01 du Conseil, 1er février 1993, JOCE n°C138 du 17 mai 1993

¹⁴ CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/Conseil* (Dioxyde de titane), aff. C-300/89, Rec. I-2867

¹⁵ à savoir : la santé, la sécurité, les intérêts économiques et l'information des consommateurs

1/c. Plus importantes (et pour les mêmes raisons) sont les modifications de l'article 129 sur la « politique » de santé publique. Dans la crise précitée, les Etats membres, contrairement à l'esprit de l'article 129 - ou plus exactement sans même s'y référer - ont agi en ordre dispersé et sans aucune coordination.

Le nouvel article 129 prévoit que l'action de la Communauté, en complément des politiques nationales, s'étend à l'amélioration de la santé publique, la prévention des maladies et des causes de danger pour la santé humaine, sans compter la lutte contre les grands fléaux et la toxicomanie, déjà antérieurement mentionnées. De nouvelles attributions sont ajoutées aux mesures visant à encourager la coopération puisque le Conseil peut adopter des mesures fixant des normes de qualité et sécurité des organes ou substances d'origine humaine et du sang (ou dérivés du sang). Compte tenu des conflits¹⁶ sur la base juridique de la protection de la santé publique (article 100 ou article 43 puis article 100A qui vise l'harmonisation des législations relatives à la santé, à la sécurité, à la protection des consommateurs), la Commission a semble-t-il tenté une distinction entre les produits agricoles (harmonisation sur la base de l'article 43) et les denrées alimentaires (harmonisation sur la base de l'article 100A). Selon le professeur BLUMANN, les exigences de qualité pourraient être assurées par l'article 43, les exigences sanitaires par l'article 100A¹⁷. Afin de clarifier le débat sur la base juridique, les rédacteurs du projet de traité ont introduit la possibilité pour le Conseil de prendre des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant pour objectif la protection de la santé publique, par dérogation à l'article 43 ; à la différence de l'article 43 le Parlement y participe par la procédure de décision conjointe. Mise en cause dans l'affaire dite de la vache folle, la Commission avait suggéré l'extension de la décision conjointe à l'article 43 *in globo* ; cette proposition ayant suscité des réticences des Etats, elle a obtenu une refonte importante de l'article 129. Les

¹⁶ Les directives alimentaires et vétérinaires pouvaient relever de l'article 100 ou de l'article 43. Dans des arrêts du 23 février 1988, *Royaume Uni c/Conseil*, la Cour de Justice avait jugé que l'article 43 constitue la base adéquate, même si le texte intègre des exigences d'intérêt général « telles que la protection des consommateurs ou de la santé et de la vie des personnes et des animaux », pour toute réglementation relative à la production et à la commercialisation des produits agricoles, aff. 131/86. Rec. 905

¹⁷ cf. BLUMANN et Valérie ADAM, La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la « vache folle », Rev. trim. de droit européen, n°2 avril juin 1997, p.246

« mesures » visées pourraient être des directives, des règlements ou des décisions et désormais reposer sur une base juridique autonome tant vis à vis des contraintes du marché agricole que des tensions que suscite la réalisation du marché intérieur.

2 - La révision de l'article 100A du traité comporte deux aspects : d'une part la prise en compte des données scientifiques nouvelles dans les directives d'harmonisation en matière de sécurité et dans les trois domaines précités (dans la mesure où ils concernent la réalisation du marché intérieur) ; d'autre part un encadrement procédural très strict des modalités de mise en oeuvre des mesures unilatérales dérogatoires (actuel article 100A paragraphe 4). Par ailleurs l'article 100A n'est pas modifié en substance en ce qui concerne les modalités de votation au sein du Conseil, la saisine directe de la Cour de Justice en cas d'usage abusif des facultés (terme substitué à « pouvoirs ») dont disposent les Etats, les clauses de sauvegarde.

Les propositions de la Commission en matière de santé, sécurité, protection de l'environnement et protection des consommateurs doivent se fonder sur les faits scientifiques les plus récents pour atteindre un niveau de protection élevé. De même des données scientifiques nouvelles en matière de protection de l'environnement peuvent justifier, pour un Etat, le recours à des mesures nationales dérogatoires à une mesure d'harmonisation : dans ce cas il doit notifier à la Commission les mesures envisagées et leur justification.

Ces dispositions s'inscrivent dans un cadre général plus contraignant que ne l'était l'ancien paragraphe 4. La question s'était posée de savoir si les Etats membres pouvaient maintenir des dispositions nationales dérogatoires à une mesure d'harmonisation en attendant que la Commission les confirme.

L'actuel paragraphe 4 est remanié et précisé. Plusieurs hypothèses sont examinées. En premier lieu un Etat peut vouloir maintenir des dispositions nationales après harmonisation¹⁸ sur la base des exigences visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail et de

¹⁸ Le nouveau texte ne fait plus référence au vote à la majorité qualifiée par le Conseil dont on sait qu'il fut, dans l'Acte unique, la justification politique des mesures nationales dérogatoires.

l'environnement : il doit alors les notifier et indiquer les raisons de leur maintien. Il ne s'agit plus « d'appliquer », mais de « maintenir » des dispositions dont on peut penser qu'elles préexistaient à la mesure d'harmonisation. Le nouveau texte a donc un caractère restrictif. Le cas de l'introduction de nouvelles mesures a été indiqué précédemment : il concerne l'environnement à la lumière de l'évolution des données scientifiques. L'Etat notifie à la Commission ses projets et leurs raisons.

La Commission dispose d'un délai de six mois après notification pour se prononcer ; l'examen auquel elle procède est élargi puisqu'elle doit aussi vérifier que les mesures dérogatoires ne constituent pas une entrave au fonctionnement du marché intérieur. Cette exigence pourra soulever des difficultés réelles et impliquera des arbitrages judiciaires : cette disposition, restrictive également, est ajoutée aux réserves portant sur les discriminations arbitraires ou les restrictives déguisées du commerce entre Etats. La Commission devra se prononcer sur le maintien (cas général) ou l'introduction (cas particulier) des mesures nationales. Passé le délai de six mois, elles seront réputées approuvées (sauf prorogation exceptionnelle du délai). En cas d'approbation de ces mesures la Commission devra sans tarder examiner s'il n'y a pas lieu de recourir à une adaptation de la mesure d'harmonisation, afin de réduire, si possible et si nécessaire, les positions dérogatoires. La Commission est invitée à reprendre l'initiative dans les domaines de la santé publique ; après harmonisation un Etat, dès lors qu'il est confronté à une difficulté particulière, devra informer la Commission qui examine, s'il y a lieu, de proposer des mesures appropriées. Le régime juridique des dérogations nationales s'éloigne sensiblement du dispositif originel.

3 - Le caractère résiduel du chapitre 8 de la Section II du projet de traité est manifeste¹⁹. Trois catégories de dispositions peuvent être mentionnées.

¹⁹ L'article 128§4 du traité CE comporte une précision sur les aspects culturels de l'action communautaire. Une Déclaration annonce un réexamen du régime des P.T.O.M. L'article 129c§1 (réseaux transeuropéens) est corrigé. Un Protocole concerne le bien être des animaux. Deux déclarations portent sur le sport (consultation des milieux sportifs) et le bénévolat. Au titre des dispositions générales et finales, le Conseil pourra prévoir l'établissement de statistiques. La coopération douanière étant maintenant dans le titre VI, un nouvel article sera inséré dans le traité CE en vue de permettre au Conseil d'arrêter des mesures dans le même sens entrant dans le champ du traité. A quelle place ? Le projet ne l'indique pas. On pourrait l'envisager au début du Titre I de la troisième partie. Une telle disposition est de nature à favoriser la communautarisation à terme d'une large partie de la coopération douanière qui s'ajoutera aux textes et pratiques existants et aux travaux du Conseil de coopération douanière.

3.a. Outre une référence aux régions insulaires au titre de la cohésion économique et sociale, l'article 227 paragraphe 2 est modifié pour tenir compte de la situation particulière des régions dites « ultrapériphériques » (DOM français, Açores, Madère et îles Canaries) et non des seuls DOM français. L'article 227 original postulait l'application intégrale des dispositions du traité sur des points essentiels (libre circulation des marchandises, agriculture, libération des services, concurrence) et la possibilité d'une application adaptée dans les autres domaines. Les affaires relatives à l'octroi de mer ont conduit la Cour à appliquer très strictement la distinction²⁰, excluant ainsi une adaptation généralisée à tous les domaines, notamment par le recours à l'article 235²¹ sur lequel le Conseil a fondé deux décisions concernant les DOM français²². C'est dire que l'alinéa 3 du paragraphe 2 :

« Les institutions veilleront... à permettre le développement économique et social de ces régions » n'a pas été interprété de manière autonome par rapport aux alinéas précédents. Il est vrai que la référence à l'article 226 qu'il comportait (mesures de sauvegarde pour la période de transition) n'y poussait guère.

Le nouvel article 227§2 permettra au Conseil, statuant à la majorité qualifiée et après consultation du Parlement européen, d'adopter des mesures spécifiques qui devront préserver l'intégrité de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur²³. La spécificité du régime applicable aux DOM français disparaît au profit d'un ensemble plus large. Des mesures différenciées paraissent toutefois inévitables.

3.b. La lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, objet de l'article 209A du traité, est renforcée du fait que les rédacteurs du

²⁰ CJCE, *Administration des douanes c/Legros*, 16 juillet 1992 aff. C-163/90, Rec. I-4625 ; CJCE, *Lancry*, 9 août 1994, aff. C-363/93, Rec. I-3957

²¹ cf. Loïc GRARD, *Les départements d'outre-mer après Maastricht, avant la CIG, rapport au colloque du Havre sur la Communauté européenne et les ressources des DOM* (à paraître)

²² En ce qui concerne les entités espagnoles et portugaises, le fondement juridique est contenu dans les actes d'adhésion.

²³ Ces mesures concerneront aussi les politiques communes. Le Conseil devra tenir compte des domaines énumérés par le texte parmi lesquels : les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, l'agriculture et la pêche, les aides d'Etat, l'accès aux fonds structurels.

projet ont tiré certaines conséquences de la jurisprudence de la Cour, ce qui n'avait pas été fait lors de la rédaction du traité de Maastricht²⁴ ; le paragraphe 1 du nouvel article appelle des mesures « dissuasives » offrant une « protection effective ». Par ailleurs le pouvoir de la Communauté d'édicter une sanction administrative avait été admis par la Cour dans les cas où l'application des droits nationaux ne permet de parvenir à un régime uniforme²⁵ ; d'où la référence du nouveau texte à une « protection équivalente » dans les Etats membres ; mais l'article 209A en projet ne contient aucune référence directe à des sanctions communautaires, même administratives, et traduit explicitement le principe de l'autonomie procédurale nationale²⁶.

Les textes précédemment adoptés en 1995, tous deux relatifs à la protection des intérêts financiers de la Communauté, n'étaient pas fondés sur l'article 209A. Le premier, un règlement²⁷, fondé sur l'article 235, instituait en cas d'irrégularités le retrait de certains avantages perçus indûment et des sanctions administratives proprement dites (amendes, retraits d'agrément, pertes de cautionnement...). Le second, une convention²⁸, visait spécifiquement les hypothèses de fraude - définie avec précision - ; il était fondé sur l'article K3 du titre VI sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et appelait des sanctions pénales de la part des Etats (y compris des peines privatives de liberté) tout en renvoyant au droit pénal national²⁹. C'est dire que l'article 209 A n'a pas reçu d'application.

A l'occasion des travaux préparatoires, le Parlement européen a maintenu sa position en faveur d'une directive de coordination et demandé l'insertion d'un article permettant d'adopter une directive d'harmonisation des règles pénales. La Commission avait proposé un renforcement

²⁴ CJCE, 21 septembre 1989, *Commission c/Grèce*, aff. 28/89, Rec., 2965

²⁵ CJCE, 27 octobre 1992, *RFA c/Commission*, aff. 240/90, Rec. I-5383

²⁶ §4 : « Ces mesures ne concernent pas l'application du droit pénal national et l'administration de la justice dans les Etats membres ».

²⁷ Règlement du Conseil n°2988/95 du 18 décembre 1995 (JOCE n°L312/1 du 23 déc. 1995)

²⁸ Convention du 26 juillet 1995 (JOCE n°C316 du 27 nov. 1995). Elle n'est pas encore en vigueur.

²⁹ Pour une critique de cette dualité instrumentale et des ambiguïtés qu'elle comporte quant à l'appréhension de la fraude, cf. la chronique de Yves GAUTIER et Anne RIGAUX, *Europe*, n°3 mars 1996, p.1 et suiv.

des bases et instruments pour lutter contre la fraude³⁰. La nouvelle mouture de l'article 209A remet au Conseil, statuant selon la procédure de l'article 189B (donc à la majorité qualifiée et en co-décision avec le Parlement)³¹, le pouvoir d'adopter « les mesures nécessaires... en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les Etats membres », tant en ce qui concerne la prévention de la fraude que la lutte contre cette fraude. On peut penser que la nouvelle base juridique pourrait permettre l'adoption de directives communautaires d'harmonisation mais l'exercice s'avère difficile au regard de l'autonomie répressive dont disposent les Etats³².

3.c. Loin du grand débat politique et idéologique sur la modification éventuelle de l'article 90, il est inséré dans le traité un nouvel article 7D qui reconnaît le bien-fondé des services d'intérêt économique général, qui font partie des valeurs communes et contribuent à la cohésion sociale et territoriale de l'Union. Une Déclaration annexe renvoie à la jurisprudence de la Cour de Justice, comme l'avait fait la Commission dans sa communication du 11 septembre 1996 relative aux services d'intérêt général : la Déclaration fait référence aux « services publics »³³. Le nouvel article 7D renvoie aux articles 77, 90 et 92. Il pourrait s'avérer utile, en tant que principe textuel du traité, notamment dans l'application du règlement sur les concentrations.

III - La subsidiarité et la transparence

1 - Le projet de traité comporte un Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ; à ce Protocole a été ajoutée une Déclaration qui confirme la déclaration n°19 relative à l'application du droit communautaire précédemment annexée au traité de Maastricht, et reprend les conclusions du Conseil européen d'Essen (9-10

³⁰ cf. Rapport de la Commission pour le groupe de réflexion (précité), p.37

³¹ Le nouvel article institue la consultation de la Cour des comptes

³² Sur l'ensemble de la question, Henri LABAYLE, chronique, Europe n°3 mars 1995

³³ Un Protocole reconnaît le financement public des services publics de radiodiffusion à condition qu'il n'affecte pas les conditions des échanges et de la concurrence. Une Déclaration porte sur les établissements de crédit de droit public en Allemagne.

décembre 1994) : à cette occasion, après avoir examiné le premier rapport annuel sur l'application du principe de subsidiarité présenté par la Commission, le Conseil européen avait indiqué que la « mise en oeuvre au niveau administratif du droit communautaire doit en principe continuer de relever des Etats membres, sans préjudice des compétences de surveillance et de contrôle de la Commission ». La Déclaration ajoute une référence implicite au principe de l'autonomie institutionnelle des Etats membres puisque la mise en oeuvre doit incomber aux Etats « conformément à leur régime constitutionnel » et comporte un rappel des bases juridiques des pouvoirs de la Commission, à savoir les articles 145 et 155 du traité C.E.

Le Protocole lui-même s'inscrit dans la même ligne à la suite de plusieurs propositions émanant des institutions ou des organes³⁴, des Etats et du groupe de réflexion sur la C.I.G.. C'est en effet une ligne constante qui a été adoptée face à des positions parfois nettement tranchées. Un premier groupe, le plus nombreux, était en faveur d'une clarification du principe de subsidiarité sans modification de sa substance ; d'autres - dont le Comité des régions et l'Allemagne - souhaitaient une modification de son contenu afin de parvenir à une répartition plus claire des compétences de la Communauté et des Etats, voire à la suppression de certaines des compétences actuelles (ou virtuelles) de la Communauté. Pour certains, il n'était pas nécessaire d'ajouter de nouvelles dispositions sur la subsidiarité.

La Commission avait donné le ton dans le rapport qu'elle a présenté au Groupe de réflexion le 10 mai 1995³⁵. Elle se réfère à l'article 3B alinéa 2, sans proposer sa modification ; elle ne fait pas référence à l'article 235 (dont certains avaient proposé la suppression au nom de la

³⁴ Le Comité des régions avait adopté une position très avancée : il proposait que le principe de subsidiarité ne soit pas seulement un mécanisme régulateur de l'exercice des compétences partagées entre la Communauté et les Etats mais un critère de partage des compétences entre la Communauté, les Etats et les collectivités infra-étatiques. Les compétences de ces dernières étant régies par les règles constitutionnelles nationales, sa position appelait l'établissement d'une liste des compétences de la Communauté et des Etats. Le Comité souhaitait être consulté sur l'application du principe de subsidiarité et reprenait une demande, précédemment émise par le gouvernement allemand, de saisir la Cour de Justice en cas de violation du principe de subsidiarité. cf. M.F. LABOUZ, L. BURGOGUE-LARSEN et Th. DAUPS, Le Comité des régions : « gardien de la subsidiarité ? », Europe, oct. 1994 chron, n°7, p1-14

³⁵ Rapport de la Commission européenne pour le groupe de réflexion, Office des publications officielles des Communautés européennes, L-2985, Luxembourg

subsidiarité, ce qui induit une confusion entre les compétences de la Communauté et les pouvoirs du Conseil) ; elle ne retient pas l'hypothèse d'une liste des compétences exclusives de la Communauté. En revanche elle reprend les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg (11 et 12 décembre 1992) et de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur les procédures de mise en oeuvre, elle confirme la pratique indiquée dans ses rapports antérieurs sur l'application du principe de subsidiarité tant en ce qui concerne la législation future que la législation existante, et l'écoute des Etats membres.

Au sein du Groupe de réflexion, les débats ont porté sur l'adjonction aux contrôles existants d'un contrôle politique *a priori* qui pourrait être exercé par les parlements nationaux³⁶ ou par un Comité consultatif parlementaire composé de représentants des parlements nationaux (idée d'un « cénacle de la subsidiarité »), ou sur un contrôle juridictionnel renforcé.

En définitive, le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité constitue une codification (et un développement) des conclusions du Conseil d'Edimbourg et de l'accord interinstitutionnel du 28 octobre 1993 en leur conférant une valeur juridique incontestable. Dans l'ensemble, les novations sont limitées à quelques propositions. Outre la référence au « maintien intégral de l'acquis communautaire », la subsidiarité ne doit porter atteinte aux principes énoncés par la Cour en ce qui concerne la relation entre le droit national et le droit communautaire ; la subsidiarité doit être appréciée (de manière ascendante ou descendante) en fonction des circonstances (« concept dynamique ») ; la justification d'une proposition législative communautaire doit s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, si possible, quantitatifs. Le Protocole fixe des lignes directrices³⁷ quant aux justifications de

³⁶ Le projet de protocole sur le rôle des parlements nationaux prévoit seulement, outre une amélioration de l'information destinée à ceux-ci, que la COSAC pourra adresser aux institutions toute contribution — notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité.

³⁷ A savoir :

- la question revêt un aspect transnational
- une action au niveau national contredit les exigences du traité (cf. la cohésion économique et sociale, les restrictions aux échanges, les distorsions de concurrence) de même qu'une absence d'action de la Communauté
- une action communautaire présente des avantages manifestes en raison de ses dimensions ou de ses effets.

l'action communautaire. Cette action se traduit par une préférence pour les directives-cadre et laisse une place aussi large que possible pour les décisions nationales.

Au plan des principes, le Protocole rappelle que, si la Communauté renonce à une action, les Etats restent tenus par l'article 5 CE. Sur le plan financier, la Commission devra fournir une explication quant au financement par le budget communautaire et limiter les charges incombant à la Communauté, aux gouvernements ou aux opérateurs économiques ; cette disposition est plus souple que celle dite de la « suffisance des moyens », proposée par certains Etats, qui pouvait s'avérer dangereuse ou inapplicable. Sur le plan institutionnel, le Parlement est informé par le Conseil de sa position sur l'application de l'article 3B du traité.

Au total on peut parler d'une consolidation du principe de subsidiarité, assez éloignée des quelques projets, ambitieux mais aléatoires, qui avaient été présentés par certains.

2 - Le terme « transparence » avait été inscrit, de manière assez vague, dans une Déclaration relative au droit d'accès à l'information incluse dans l'Acte final du traité sur l'Union européenne³⁸ Sur cette base la Commission a présenté, dans les délais, deux communications les 5 mai et 2 juin 1993 qui ont conduit à l'adoption d'un « code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission³⁹ »

Si le code posait le principe de l'accès aux documents non publiés, il comportait la mention d'exceptions visant à préserver des intérêts publics ou privés ou l'efficacité du processus décisionnel. On rappellera que la décision communautaire dans le traité C.E. trouve ses origines dans un exercice de pure négociation au sein du Conseil qui n'a pas disparu à l'heure actuelle en dépit de l'insertion du Parlement européen dans le processus législatif et de l'extension du vote à la majorité qualifiée⁴⁰. Le code a été complété par des décisions du Conseil et de la Commission

³⁸ La Conférence estime que « la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions... (Elle) recommande que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions ». (Déclaration n°17).

³⁹ Code de conduite 93/730 CE, 6 déc. 1993. JOCE L340, 31 décembre 1993

⁴⁰ cf. l'excellent article de F. LAFAY, L'accès aux documents du Conseil de l'Union : contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire, Rev. trim. droit européen, n°1 1997, p.37 à 68, notamment p.41

relative à l'accès du public à leurs propres documents et une déclaration relative aux procès-verbaux du Conseil en qualité de législateur, après que le Conseil ait modifié son règlement intérieur⁴¹.

Saisie par le gouvernement néerlandais, la question a été posée devant la Cour de Justice de savoir si l'article 151§3, selon lequel ... « le Conseil arrête son règlement intérieur », constituait une base juridique adéquate s'agissant d'un principe général du droit communautaire qui pourrait être dégagé tant à partir des droits fondamentaux communs aux Etats membres que de la nature même de la Communauté. La Cour n'a pas suivi le requérant sur ce point ; elle a considéré que le Conseil détenait ce pouvoir d'organisation interne « tant que le législateur communautaire n'a pas adopté une réglementation générale sur le droit d'accès du public aux documents détenus par les institutions communautaires »⁴², tout en admettant que la décision 93/731 produit des effets juridiques à l'égard des tiers.

Il n'est pas surprenant que la Conférence intergouvernementale se soit saisie du problème, comme l'avait recommandé la Commission dans son rapport pour le Groupe de réflexion :

« Ouverture et transparence participent de la démocratie et de la citoyenneté ».

L'insertion de la règle de la transparence a conduit à une triple modification. En premier lieu une modification symbolique du fait de l'insertion du « respect du principe d'ouverture » dans l'article A 2e alinéa du traité sur l'Union.

En second lieu l'élaboration d'un article 191 A dans le traité C.E., assurément mieux placé que dans les propositions initiales (article 192A). Le nouvel article établit clairement un droit d'accès aux documents des institutions pour les citoyens de l'Union (et les personnes résidant ou ayant leur siège) ; il revient au Conseil de fixer les principes et les limites de l'exercice de ce droit dans un délai de deux ans, selon la procédure de décision conjointe. Le règlement intérieur de chaque institution comportera des dispositions spécifiques relatives à cet accès.

La question sensible étant attachée aux documents du Conseil, une troisième modification est intervenue dans le champ de l'article 151 paragraphe 3 du traité C.E.⁴³. Reprenant la distinction déjà établie en 1993 entre les activités législatives et les activités politiques du Conseil, le Conseil

⁴¹ Décision 93/731 CE du 20 décembre 1993 (*idem*) sur l'accès du public aux documents du Conseil.

⁴² C.J.C.E., 30 avril 1996, *Pays-Bas c/Conseil de l'Union européenne*, aff. C-58/94, Rec. I-2186

devra fixer les hypothèses où il agit en tant que législateur, « tout en préservant l'efficacité de son processus de prise de décision » : cette limite, qui pèsera sur l'élaboration du futur règlement intérieur, pourrait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Cependant le futur traité contient une directive textuelle importante : les résultats, les explications de vote et les déclarations inscrites au procès verbal sont rendus publics, réduisant d'autant la marge de confidentialité des travaux législatifs.

Ces solutions n'ayant pas suscité l'enthousiasme des Etats membres, l'article 191 A, en ce qu'il concerne le droit général d'accès aux documents, a été complété par une Déclaration de la Conférence selon laquelle un Etat pourra demander à la Commission et au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet Etat sans son accord préalable.

3 - Une Déclaration relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire reprend l'idée d'une clarification de la législation communautaire et renvoie à la codification officielle des textes ouverte par l'accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994.

⁴³ et non pas seulement du paragraphe 1, comme l'indique le texte du projet.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 18373
25 MAR. 1998

BIBLIOTECA

Colloque T.E.P.S.A. - Collège d'Europe

Bruges, septembre 1997.

Jean-Victor LOUIS

Amsterdam, et après ?

A. Un bilan mitigé

1. Le titre de la présente session invite à faire une "general evaluation" du traité d'Amsterdam. Compte tenu des multiples prises de position et des lectures différentes mais assez généralement peu enthousiastes qui ont été proposées par les différents orateurs, nous nous limiterons à quelques observations, avant d'énoncer quelques questions qui se posent, à notre avis, à l'Union européenne en cette fin de siècle.
2. Malgré les affirmations optimistes à cet égard, le traité d'Amsterdam ne comporte pas de message clair.
Suggérer qu'après l'Acte unique européen (achèvement du marché intérieur), le traité de Maastricht (UEM), le traité d'Amsterdam serait celui du "Social rebalancing" (E. Brock) ne nous paraît pas refléter la réalité.
Si on peut noter quelques touches de "rouge" (rose) et de vert (pâle) dans le traité, l'accent social nouveau, sans être insignifiant est, en particulier, pour ce qui concerne le titre VI A sur l'emploi
 - ambigu quant à sa philosophie (cf. art. 109 N);
 - complexe quant à ses procédures (cf. art. 109 Q 3) et bureaucratique;
 - limité quant à ses moyens.
3. Plus généralement, le traité n'est pas à la hauteur des nécessaires ambitions en ce qui concerne
 - l'élargissement : les chefs de gouvernement n'étaient pas prêts à aborder de front les grandes questions;
 - la sécurité, la justice et la liberté : des intentions louables et des aspects positifs mais le message est enfoui dans les réticences, les arrière-pensées et les dérogations. Le professeur

Frangakis au vu de la variété des régimes applicables a évoqué un règlement après divorce plutôt qu'un chapitre constitutionnel. On notera une clarification de l'instrumentarium en ce qui concerne les dispositions restant dans le 2e pilier et le rôle parcimonieusement reconnu à la Cour de justice;

- la PESC : des avancées réelles mais aucune garantie d'efficacité des mécanismes mis en place. Les interprétations les plus diverses sont possibles en ce qui concerne la portée des dispositions relatives aux modalités de prise de décision, au rôle du Secrétaire général et à la cellule d'étude et d'analyse. L'identité européenne de défense reste dans les limbes;
- les clauses de différenciation : dans le premier pilier, il y a tant de garde-fous et de limitations qu'on peut s'interroger sur la possibilité d'y recourir effectivement; dans le 3e pilier, il y a déjà une différenciation qu'on peut juger sinon excessive du moins maximale.

4. Il y a toutefois

- des avancées institutionnelles : elles sont réelles notamment en ce qui concerne le Parlement européen (ampleur du domaine de la codécision et simplification de la procédure) la légitimité accrue de la Commission et le rôle de son président ainsi que des cas significatifs mais trop peu nombreux d'introduction du vote à la majorité qualifiée;
- des progrès sur le plan de la symbolique (respect de la démocratie, droits fondamentaux, non discrimination, charte sociale, etc.);
- nombre de dispositions spécifiques intéressantes pour le citoyen (santé publique, art. 128; communautarisation de la lutte contre la fraude aux intérêts financiers communautaires, art. 209B; transparence des actes des institutions politiques, art. 191 A; protection à l'égard du traitement des données à caractère personnel, art. 213 B, etc.);
- de nouveaux instruments, dont on a souligné les limites, mais qu'il faudra utiliser en donnant aux dispositions qui les créent, une interprétation dynamique au-delà de leur lettre restrictive (nouveau titre III A sur les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à l'immigration; titre VI A relatif à l'emploi; nouveaux articles 117 à 120 sur la politique sociale, etc.).

5. Devant un tel bilan, plusieurs voix s'élèvent pour disqualifier les conférences intergouvernementales dont Maastricht et Amsterdam ont été l'illustration. "No more overambitious IGC", écrit Pêter Ludlow, souhaite que partagent ceux qui considèrent que Maastricht voulait aller trop loin, trop vite et qu'Amsterdam a été paralysée par l'ampleur de l'agenda.

Pour d'autres, comme le P.E. ou le Mouvement européen (M.E.), c'est la procédure - diplomatique, intergouvernementale - de la CIG qui est condamnée. Ainsi le M.E. exprime-

t-il, dans sa résolution de Lisbonne du 12 juillet 1997, la conviction que la procédure actuelle de révision ne permet pas des avancées substantielles de la construction de l'Union à Quinze et que la réforme nécessaire à l'élargissement sera vouée à l'échec si elle est menée - exclusivement - au niveau intergouvernemental.

D'aucuns en viennent à prôner, en défenseurs parfois inattendus de l'intégration européenne de type fédéral, la non-ratification du traité d'Amsterdam. Je crois que le présent colloque a montré, une fois de plus, que cela serait une erreur compte tenu des aspects positifs du Traité, qui sont réels.

Mais l'on doit reconnaître que particulièrement là où le Traité sera soumis à référendum les gouvernements devront faire un effort plus grand pour vendre le traité aux citoyens que celui qu'ils ont fourni pour aboutir au résultat d'Amsterdam (cf. *The Treaty of Amsterdam : Neither a bang nor a whimper, Common Market Law Review, 1997, p. 767-772*).

Et cependant, il faut que le traité soit ratifié. Déclencher une crise politique dans les prochains mois, loin de provoquer le sursaut salutaire, ferait tomber à l'eau le passage à la 3e phase de l'UEM. Il faut même aller plus loin et dire que, à supposer le rejet du traité d'Amsterdam par l'un ou l'autre Etat membre, il n'y a pas lieu d'hésiter à continuer - provisoirement ou non - sans lui.

B. L'après Amsterdam

Comment envisager l'avenir?

Il y a certes lieu d'exploiter au maximum les nouveaux filons qu'offre le Traité mais comme pour Maastricht, la mise en oeuvre du nouveau Traité risque de se voir éclipsée par les tâches importantes auxquelles l'Union doit faire face.

L'U.E. se trouve, en effet, confrontée avec un nombre important d'échéances qui ont motivé l'Agenda 2000 de la Commission. Le débat qui vient de s'ouvrir à leur sujet - où les enjeux financiers semblent dominer le reste - est à l'image de la CIG : il trahit l'absence de vision commune aux négociateurs sur l'objectif de l'intégration. En l'absence de vision globale du devenir de l'Europe et d'un large débat public, l'Union serait condamnée à avancer dans un grand vide politique et conceptuel et le soutien à la cause européenne d'une opinion publique de plus en plus désorientée serait destiné à s'affaiblir ultérieurement, nous dit la déclaration précitée de Lisbonne du Mouvement européen.

Dans cet esprit, nous soumettons à discussion les questions suivantes qui nous paraissent devoir animer la réflexion relative à l'intégration européenne :

1° N'est-il pas évident que l'Union européenne a besoin de voir réaffirmer les principes fondamentaux qui l'animent ?

Le Traité d'Amsterdam après celui de Maastricht a fait des pas significatifs dans cette direction mais les citoyens de l'UE ont droit à un message clair et structuré, objet d'une garantie juridictionnelle sans lacune. Les principes de répartition des compétences entre Etats et UE doivent être synthétisés. La simplification et la démocratisation des procédures doivent être poursuivies. Comment faire cela autrement, conformément même aux principes de la Communauté de droit, sans l'élaboration d'une Charte constitutionnelle ? Celle-ci doit-elle remplacer les traités ou s'y superposer ?

2° L'élargissement aux PECO et à certains Etats du Sud constitue un bouleversement sans précédent pour l'UE. Est-il pensable d'accepter la perspective d'un passage à plus de 20 Etats Membres en s'orientant vers une conception restrictive des aménagements à accomplir ?

3° Peut-on admettre que l'UE renonce à définir une stratégie propre en matière d'architecture européenne de sécurité, en remettant de facto chaque jour davantage son avenir à cet égard entre les mains des Etats-Unis ?

4° L'autonomie financière par les ressources propres a été depuis les traités de Luxembourg et de Bruxelles une des caractéristiques les plus remarquables de la Communauté européenne. Est-il admissible de se résigner au dépérissement considéré comme inéluctable des ressources propres traditionnelles et de s'en remettre aux contributions PNB qui soumettent l'UE en fait, sinon en droit, au bon vouloir des Etats et de leurs procédures nationales avec le seul correctif du recours possible aux procédures d'infraction ? Peut-on purement et simplement refuser le débat sur le développement d'une fiscalité européenne ?

5° Est-il raisonnable de perpétuer, à cinq ans de l'expiration du traité CECA et en feignant d'ignorer la mise en veilleuse d'Euratom, l'existence de trois Communautés avec trois personnalités juridiques, tout en créant un flou artistique sur les développements éventuels d'une personnalité juridique de l'UE ?

Peut-on continuer à ignorer la nécessité d'une politique de l'énergie définie selon une seule procédure efficace et démocratique au niveau de l'Union ?

6° Comment résoudre autrement que par des formules pragmatiques, la nécessaire édification d'un pôle économique, efficace et démocratique, en symétrie avec la constitution du pôle monétaire et comment assurer que dans une construction à deux vitesses de l'union monétaire, la projection externe de cette union soit assurée ? Faut-il se résigner à l'inégalité définitive de l'Union européenne par rapport à ses partenaires dans ce domaine ?

7° Peut-on continuer à s'en remettre à la procédure de l'article N du traité qui exige l'unanimité des gouvernements pour l'adoption de traités de révision et l'unanimité des Etats pour leur ratification ?

Faut-il se résoudre définitivement soit à l'élaboration de textes satisfaisants, avec l'octroi d'exemptions (cf. Maastricht : protocole social et protocoles relatifs au Royaume-Uni et au Danemark pour l'UEM) soit à l'élaboration de textes en deçà des nécessités pour éviter - sans nécessairement y réussir - des opting out, qui brisent la solidarité communautaire ou créent des distorsions de concurrence ?

Peut-on admettre que la technique diplomatique de négociation des traités internationaux soit utilisée pour l'élaboration de textes auxquels le caractère constitutionnel peut difficilement être refusé !

Comment, dès lors, définir une procédure à la fois démocratique et efficace pour la révision des traités communautaires, dans le respect des droits de la minorité ? Peut-on durablement refuser d'aborder cette problématique, comme avait déjà tenté de le faire le projet de traité sur l'Union européenne en 1984 (projet Spinelli, art. 82).

On peut, considérer que ces questions - toutes ou la plupart d'entre elles - sont difficiles. Il est difficile, à notre avis, de nier qu'elles se posent vraiment.

Jean-Victor LOUIS.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 18373
25 MAR. 1998

BIBLIOTECA

Wolfgang Wessels
Jean Monnet Professor
Universität zu Köln
TEPSA

Köln/Brussels
September 1997

THE AMSTERDAM TREATY

**Anatomy, Analysis and Assessment
of a Complex Treaty**

**Towards an Imperfect Communitarization
or
the Next Step in a Fusion Process**

**TEPSA / College of Europe Conference
College of Europe
Brügge, September 19-20, 1997**

I. Relevance and Difficulties: Beware of Simple Judgements

(1) The Amsterdam Treaty is certainly a *milestone* in the evolution of the integration process. Its successes and failures will be a crucial factor for the future of the European Union, *which is also* being deepened by the EMU and enlarged by a yet unknown number of applicant countries. The way the new articles will be applied, used and managed will decide how the Europeans are able to tackle 'vital' problems of their political economic and social system.

(2) The Amsterdam Treaty defies an easy and simple anatomy, analysis and assessment. 116 new articles, 13 protocols and 45 declarations (if I counted correctly) need to be discussed in view of their contribution to increase

- a) the *effectiveness* of the Union to tackle major problems ahead: Did the Amsterdam Treaty create or reform instruments for the Union's institutions in different policy fields?
- b) the internal *efficiency*: does the Amsterdam Treaty offer new or extended possibilities for the institutions to achieve reasonable results within a reasonable period
- c) the *legitimacy* of the Union: does the Amsterdam Treaty reduce complexity, increase transparency, promote parliamentary participation and democratic accountability?

After a first check of the document several different assessments can be made. *No single overall evaluation* seems to be possible.

(3) Analysing and assessing the treaty provisions we must be careful not to fall into any of these *methodological traps*:

- a) we should not trust *our emotions* immediately after 'the end -game' in Amsterdam: Neither the disappointments over what has not been solved (if only this or that head of government had acted differently at a given moment, if they would have had more time etc. ...), nor the surprises in regard to what has nevertheless been achieved (never expected this or that formula) are helpful in analysing the possible impact on the future Union. These kind of issues should be left to historians. I dislike the debate about half empty or half full glasses
- b) Similarly, let us not talk about '*winners*' and '*losers*'. We are not referees at a beauty contest.

- c) We need to be careful about our yardsticks when applying the criteria. To compare the result of Amsterdam to an optimal model or even an utopia (that is quite often deduced from constitutional concepts of late 19th century lawyers) might blind us to the relative progress or possible regress.

(4) The task of a workshop like ours might then be:

- a) to broaden our views by offering competing *readings* ('lectures') of the text, I will present four alternative general interpretations which are deduced from integration theories as developed especially by political scientists.
- b) to make a first *impact analysis* of the new provisions in view of the three criteria (effectiveness, efficiency and legitimacy); such an effort must necessarily be a *speculative test* or an educated guess. In this attempt we should also not follow too closely what the 'treaty architects' tell us they wanted to achieve with one or the other provision. As with the use and application of constitutions the founding fathers' own considerations become quite soon irrelevant in different political constellations with new countries and actors.
- c) this discussion should be more than an ivory tower exercise; it should lead to *concrete suggestions* how to best apply the new provisions (as most articles are open to different interpretations and practical regimes) and what might be necessary to reform during the next 'window of opportunity'.

II. The Amsterdam Treaty in Theoretical Perspective: Four Sets of Possible Explanations and Predictions

In this dynamic approach, we might start with four views of how the process towards the EU and beyond has evolved and will develop. Insights to integration-related theories and images are linked to different readings of the Amsterdam Treaty.

- a) From the neofunctional or neofederal point of view, we would expect linear growth, i.e. a rather smooth process 'upwards' to some sort of final stage of a 'federal union'. In contrast to the traditional federalism of the original Spinelli version, constitutional projects such as the Maastricht Treaty do not provide for qualitative jumps but constitute incremental steps forwards. The historical changes of 1989 do not reduce but demand even more federation-building. The Amsterdam Treaty would be another step within this process.

- b) In a view linked to governance theory the pendulum thesis assumes some kind of cyclical up and down between 'fusion' and 'diffusion'. With Maastricht as a more permanent fixture this to-ing and fro-ing leads to an 'unstable equilibrium'. The Amsterdam provisions would be characterised again by a mix of ups and downs.
- c) Expectations based on realist views might stress that the geopolitical revolution of 1989 and the subsequent radical transformation of the political context leaves west European integration as a child of the Cold War. From this perspective, the Maastricht Treaty was already outdated at the time of its signature. For this reason we would need to find clear traces of decline and disintegration that would ultimately lead to the return of the traditional nation-state. Amsterdam would signal a clear step of strengthening the member states by reducing the powers of supranational bodies.
- d) My own argument is that we can witness longterm trends if considerable structural growth and differentiation, which are sometimes overshadowed by cyclical ups and downs. The major feature of this process is a 'fusion' of public instruments from several state levels linked with the respective Europeanisation of national actors and institutions. For some kind of verification, the Amsterdam Treaty would have to demonstrate that member states use the EU for solving key problems and simultaneously strengthening their own involvement as those of supranational bodies - as some kind of 'agent' for their overriding long term interest.

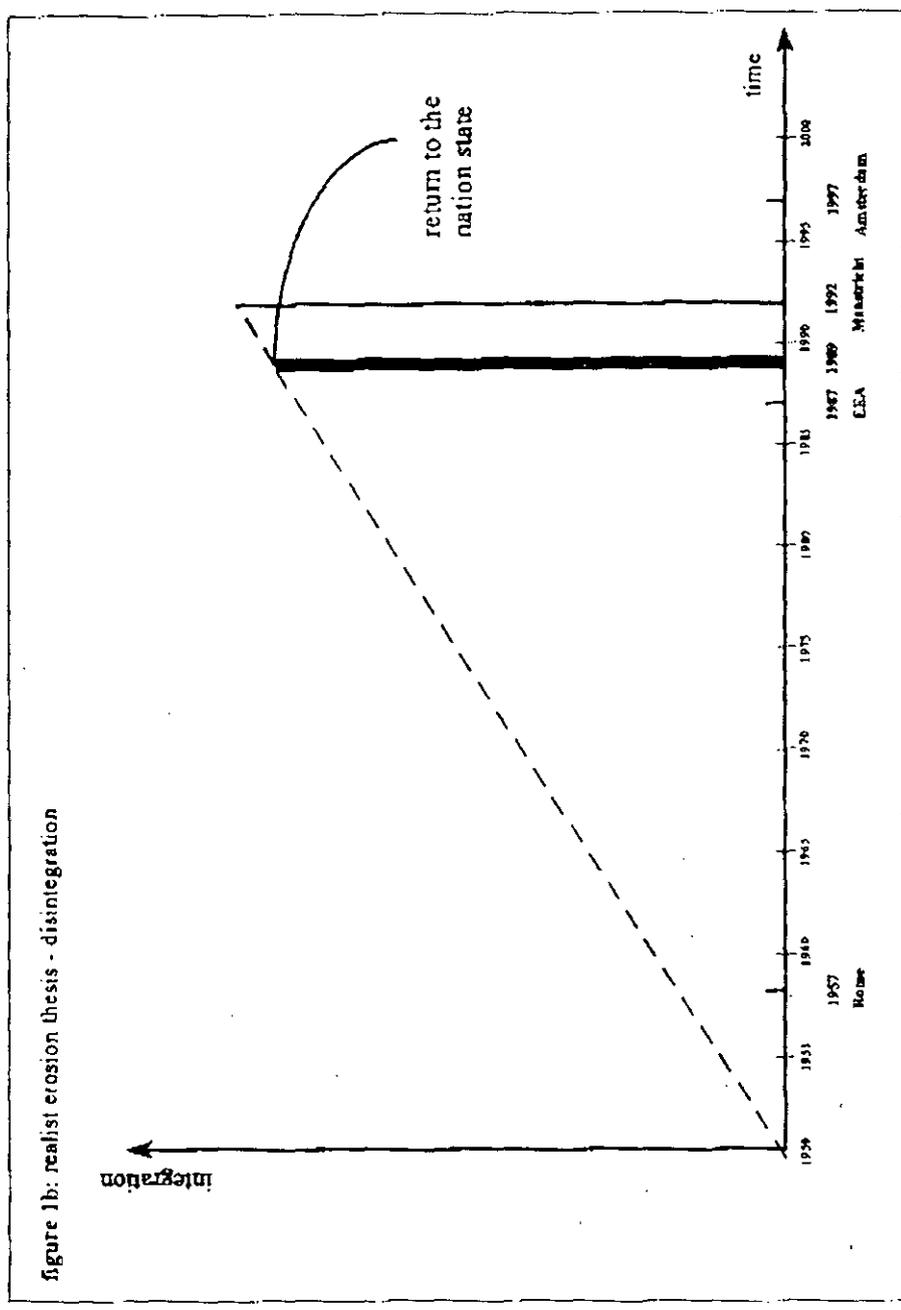
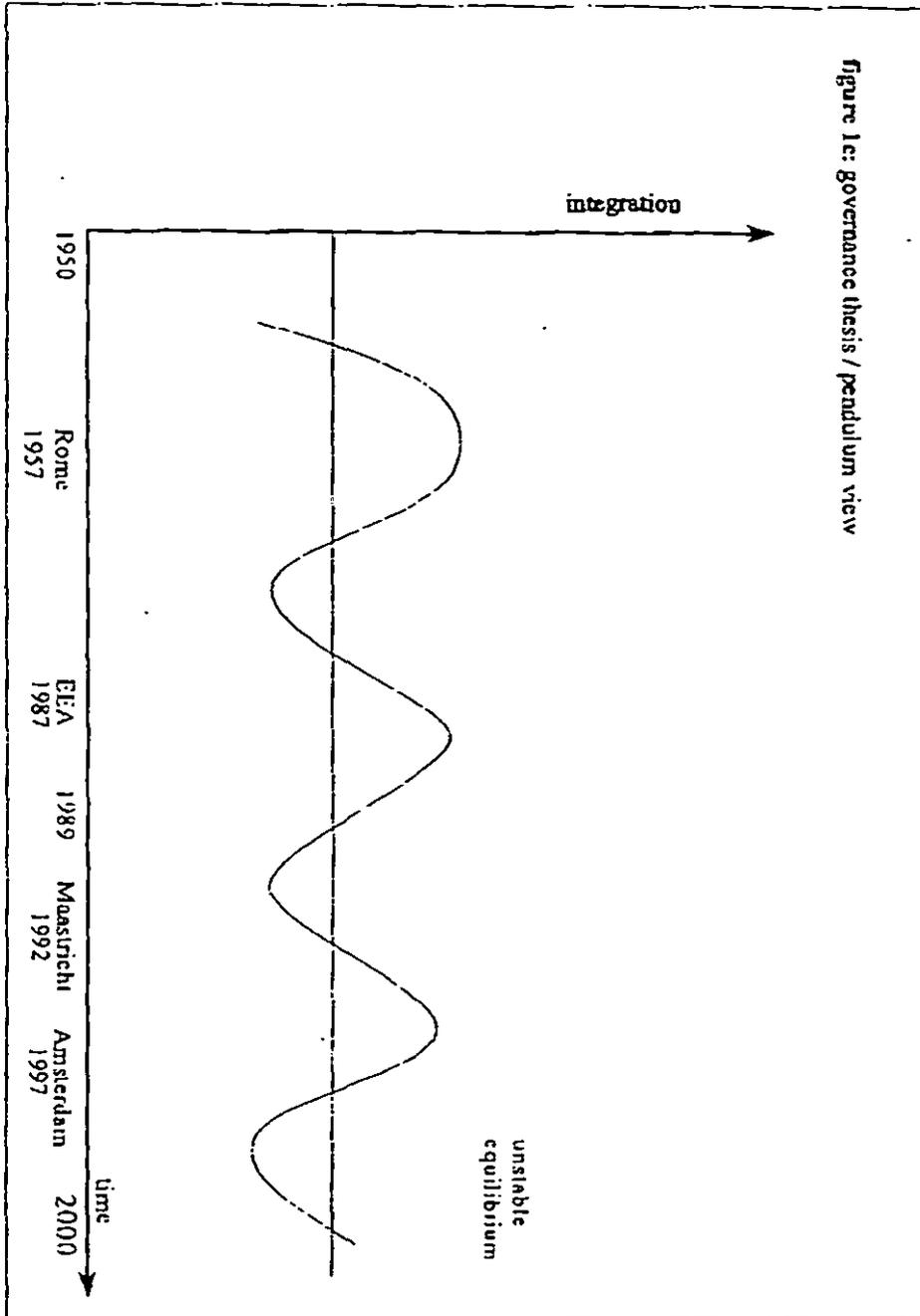
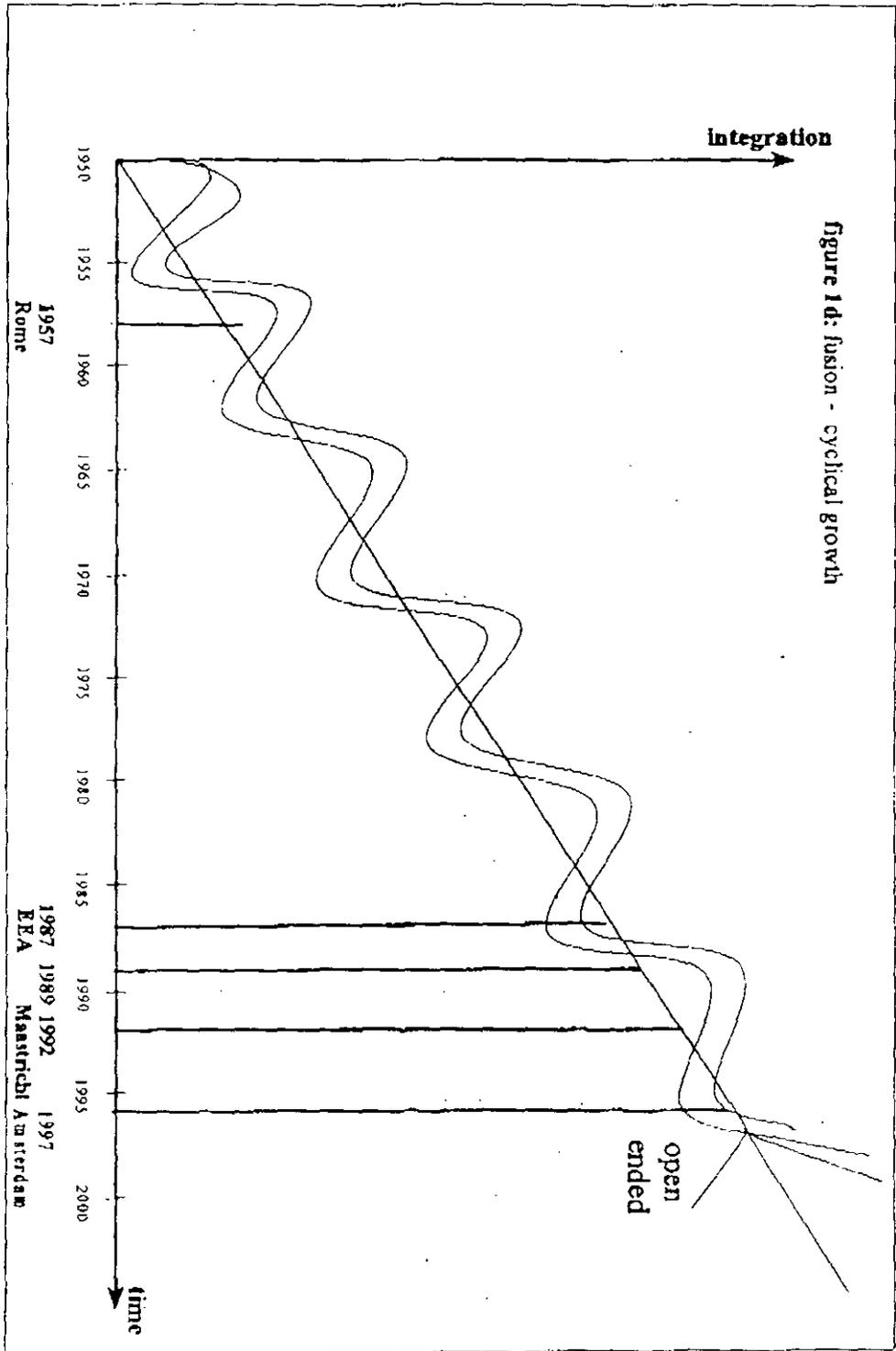


figure 1b: realist erosion thesis - disintegration

figure 1c: governance thesis / pendulum view





III. A First Impact Analysis: A Speculative Test

1. General Assessment

- (1) The Amsterdam Treaty is *not a constitutional saut qualitativ* into a new era of the Union, but it is in many ways a *continuation and reinforcement of fundamental trends of post-war integration history*. As such it is part of a medium term 'moyenne durée'. The major feature is an *imperfect communitarisation* in terms of the *scope of policy fields, transfer of competence and instruments, as well of increasing the role of supranational bodies*.

2. Scope enlargement

- (2) One integration indicator is scope enlargement. The Amsterdam Treaty has again extended the Union's areas of policies to the level of *a state-like agenda*. There are nearly no subjects of public interest, no national 'domaine réservée' that remain outside the Union's objectives. Seen from a historical perspective this extension is remarkable, given the difficulties to get the term 'defence' into the treaty and looking at the beginning of the Trevi group.
- (3) With its amendments the Amsterdam Treaty forms a *tryptychon* with the SEA and the Maastricht Treaty. Its contribution to the temple construction in terms of policy priorities is more centred on the Union's citizen than on economic and monetary issues.

3. Transfer of instruments and competencies

- (4) A major amendment to the EC pillar is the *yet imperfect communitarisation of the area of freedom, security and justice*. In retrospective the new instruments are a major historical success of the supranational method to increase effectiveness, efficiency and parliamentary participation. Despite all exceptions, these provisions underline that the *Community method* is more than just one choice on the same level as intergovernmental co-operation but that it evolved into the *dominating strategy* within the Union's overall construction. The integration of the *Social Protocol* (and quasi-communitarisation of the third pillar) reinforce this assessment.
- (5) Less convincing, perhaps even *counterproductive* are the new provisions for *trade in services and intellectual property* (Art.113 (5)), though some might argue that this Art. 235-like rule might be more flexible than a long list of exceptions in a protocol which is more difficult to get out of the treaty.

- (6) With the pact for stability and growth and with the employment chapter, the Amsterdam summit has created new forms of *hard co-ordination* (enforced with sanctions) and of *soft co-ordination* (procedural follow up and loss of reputation only). At least the first set of rules might have a considerable direct impact. The employment chapter installs a set of procedures which might be used in a constructive way.
- (7) With several steps towards a *rationalised intergovernmentalism* the chapter on the *CFSP* also offers a certain though limited extension of the Union's capacity. The introduction of the *Petersberg tasks* is a considerable progress. The new instrument of a *common strategy* and the sharper defined instruments of common positions and joint-actions promise only little improvement. The new analysis and planning staff, as well as the new Secretary General will certainly increase capacities but the extent will be limited. The 'common' policy will remain a 'coordinated' one.
- (8) The *quasi -communitarisation* of the remainder of the *third pillar* is a major (though certainly not a final) step towards an effective and legitimised Union. The distance of this pillar to certain procedures in the EC has been considerably reduced. A major innovation is the extension of the functions of the Court.
- (9) This overall trend is paradoxically even reinforced by the attempts to *draw clear lines for EC competencies* and prevent *uncontrolled spill-overs*. The *protocol on subsidiarity*, similar to some other concretely formulated limitations to EC action (such as in the employment), are rather helpless attempts to stop the Union in minor cases. The architects of the Amsterdam Treaty were not able or did not want to devise a clear *vertical division of competencies*.

IV. Institutional and Procedural Evolutions

- (10) The Amsterdam Treaty failed to improve the efficiency of the Union's political system in vital areas.
- a) The major *output failure* is that the rules for *qualified majority voting* of the Council have not been extended to more policy fields. From the five cases changed only one is serious.
 - b) The failure to agree on new *weighting* of votes or a minimum threshold for representation (e.g. 60% of EU's population) is a major *burden* for the accession negotiations.
 - c) Against all proclaimed intentions the architects of the treaty have continued the trend towards *procedural differentiation* and complexity. The reduction of one legislative

procedure (except for the EMU chapter) and its simplification are more than counterbalanced by new additional and ever more complicated procedures in all three pillars.

d) The procedures to provide more flexibility by a '*closer co-operation*' are highly *Byzantine*. They will only offer very limited opportunities in those cases where a co-operative approach among all members can be found.

e) The introduction of a *modified version of the Luxembourg compromise* in two procedures will have *overall negative repercussions*.

(11) In terms of efficiency two *positive reforms* have to be mentioned:

a) the *simplification of the co-decision procedure* might increase the speed of decision-making. Overall it will remain difficult to clearly identify the responsible bodies and politicians; such a *diffusion of responsibilities* is a typical feature of a *bicameral legislature*.

b) the reforms of *the Commission* will lead to a basic change in the internal interaction style - away from a collegiate to a prime-ministerial system. If used properly the Commission might increase its *weight and efficiency* - even with more members.

(12) Looking at the '*institutional balance*' (the term has been inserted into the treaty by the subsidiarity protocol) a perhaps surprising impression is that all EU-organs and bodies have extended their functions and their fields of competencies.

a) The *European Council* (quite often neglected in such an analysis) has now *constitutionalised* some of its (so far de facto) powers. Beside stressing its role to give general and specific guidelines it also installed itself officially in an 'appellation' and 'referee' position (when dealing with national vetoes).

b) The *Council* has kept and reinforced its role as *gate keeper*, e.g. with Art. 113 and Art. G - in the area of freedom, security and justice and by keeping unanimity, which will, however, at the end of the day weaken its performance and power.

c) The treaty architects have again extended the powers of the *EP* - reinforcing its role towards an equal body in a *two-chamber system*.

d) Often neglected in first analysis, *the Court* also will extend its role as a *constitutional guarantor* for a state of law. Except for major parts of the common provisions (including the European Council) and the discrete and discretionary field of the CFSP (where Courts normally are not functional) most of the EU will be subject to legal control and therefore to constitutional checks and balances.

- e) The treaty also extended the fields of respective competencies to the *Court of Auditors* and the two '*grand committees*'.

(13) As to *legitimation* the *record* of Amsterdam is *mixed*:

- a) Though not having a broad support coalition the European Parliament has gained additional and more clearly defined legislative rights in a larger number policy fields and more elective power. Just looking at *parliamentary functions* the Union has made a step towards *democratisation*.
- b) On the negative side, we have to take into account the growing *complexity of procedures*. The diffusion of political responsibility has and will continue. Accountability is difficult to establish. The rules for *transparency* might be helpful for some academic research but few effects can be expected for the average and even interested citizen of Europe.

(14) The Amsterdam Treaty has not ameliorated the internal conditions (see criteria 4 of the Copenhagen summit) for *enlargement*. The institutional protocol gives all indications for *a worst case scenario*, namely that the final stage of the next accession will be blocked by an intra-EU battle on institutional power issues.

V. Revisiting the Theoretical Perspectives: Amsterdam as a Step towards Fusion

- (1) In revisiting the theoretical perspectives with a preliminary *validity check* we could present arguments for *each of the competing approaches*. The Amsterdam Treaty does not simply verify one of these theories. Although the new provisions can be interpreted in several and different ways my own conclusions analyse the Treaty in line with the fourth view.
- (2) Though they are the most criticised, adherents to *neo-functionalism* and to *neo-federalism* could point to many elements of the Amsterdam Treaty supporting their assumptions and expectations - such as the *functional and legal spill-over* from the Internal Market to the area of freedom, security and justice and the *institutional upgrading* of the European Parliament and the Court. From that view the still imperfect communitarisations, the remaining intergovernmental methods and the priority set on the subsidiarity protocol can be interpreted as some kind of rearguard actions of national governments, which will in time disappear because of the in-built logic of the integration process.

- (3) Those articles and provisions stressing the role of the European Council, the Council and *national actors* (especially in regard to the CFSP) could be put forward by the *realists*. Their arguments become, however, less and less convincing. Like in Maastricht communitarisation has not stopped at *low politics* but has been again extended to *high politics* touching core areas of national sovereignty. At least the two treaties on the European Union have clearly falsified some basic realist assumptions and expectations.
- (4) Also the *governance or pendulum view* ('Maastricht as a permanent stage') is not too helpful; to put Maastricht and Amsterdam into a broad corridor *without identifying trends* and differences is not adequate. In the Maastricht and Amsterdam Treaty we do not find traces of a spill back.
- (5) The major provisions of the Amsterdam Treaty (like that of the Maastricht Treaty) clearly indicate that the *Masters of the Treaty* (term used by the Bundesverfassungsgericht) have again (like often in the European post WW II history) perceived the need to solve basic problems (and some minor ones) via a common framework; they also realised that to fulfil these functions in the interest of their state they need efficient and legitimised *Community methods* - while simultaneously keeping a *strong role for national governments*. The members of the European Council, as well as the architects of the Amsterdam Treaty did not desire to abolish their states but to strengthen them by pooling national and Community resources and by upgrading Community methods. Amsterdam is another step in a fusion process with an *open finalité politique*.

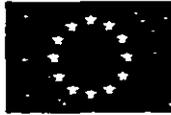
iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 18373

25 MAR. 1998

BIBLIOTECA

PARLEMENT EUROPEEN



GROUPE DE TRAVAIL DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL TASK FORCE "CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE"

LE COORDINATEUR

JF/bo/Amsterdam.TUE

Strasbourg, le 15 juillet 1997

NOTE À L'ATTENTION DE M. JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO, PRÉSIDENT DU PARLEMENT EUROPÉEN, ET DE M. JULIAN PRIESTLEY, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, SUR LES PRIORITÉS DU PARLEMENT EUROPÉEN EN RELATION AVEC LA CIG ET AVEC LE NOUVEAU TRAITÉ D'AMSTERDAM: RAPPORT ET PREMIÈRE ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Le Conseil européen, réuni à Amsterdam les 16 et 17 juin 1997, est finalement parvenu à un accord sur le projet de traité présenté par la Présidence néerlandaise (doc. 4001/97), qui, après révision et harmonisation, sera signé en tant que traité d'Amsterdam en octobre prochain. Le nouveau traité comprend 6 titres, 14 protocoles et 46 déclarations. Les titres ont trait aux thèmes suivants:

- * liberté, sécurité et justice,
- * l'Union et le citoyen,
- * une politique extérieure efficace et cohérente,
- * les institutions de l'Union,
- * coopération plus étroite - "flexibilité",
- * simplification et codification des traités.

Pour sa part, le Parlement européen a attaché une importance particulière, au cours de la Conférence intergouvernementale de 1996, à un certain nombre de priorités, qui sont définies essentiellement dans ses résolutions des 17 mai 1995, 13 mars 1996, 16 janvier 1997, 13 mars 1997 et 29 mai 1997. En outre, cette institution a adopté, dans sa résolution du 26 juin 1997, une première position sur les résultats du Conseil d'Amsterdam en ce qui concerne la CIG. Pour procéder à une première évaluation du nouveau traité d'Amsterdam, nous nous fonderons par conséquent sur ces priorités, classées par thèmes, conformément au mandat de la CIG défini dans les conclusions du Conseil européen de Turin, qui s'est tenu le 29 mars 1996.

DOC_FR\DV\332\332457

1. UNE UNION PLUS PROCHE DES CITOYENS	
1.1. Citoyenneté européenne et droits fondamentaux	1
1.1.1. Droits fondamentaux et non-discrimination	1
1.1.2. Citoyenneté de l'Union	3
1.2. Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures	4
1.2.1. Objectifs généraux de l'Union	4
1.2.2. Libre circulation des personnes, asile et immigration	4
1.2.3. Coopération policière et judiciaire en matière pénale	7
1.3. Emploi et politique sociale	11
1.3.1. Promotion d'un niveau élevé d'emploi et de protection sociale	11
1.3.2. Nouveau titre sur l'emploi	12
1.3.3. Politique sociale	13
1.4. Régions ultrapériphériques et territoires d'outre mer	15
1.5. Environnement	16
1.6. Subsidiarité	18
1.7. Transparence et simplification	18
2. LES INSTITUTIONS AU SEIN D'UNE UNION PLUS DÉMOCRATIQUE ET PLUS EFFICACE - PREMIER PILIER (COMMUNAUTAIRE)	19
2.1. Parlement européen	20
2.2. Parlements nationaux	24
2.3. Conseil	25
2.4. Commission	27
2.5. Cour de justice	28
2.6. Cour des comptes	28
2.7. Lutte contre la fraude	29
2.8. Intégration différenciée et flexibilité	30
2.9. Autres organes:	
1. Comité des régions	33
2. Comité économique et social	33
2.10. Questions diverses:	
A. Hiérarchie des normes et autres questions	34
B. Ressources propres et procédures budgétaires	34
C. Budget	34
D. Nouvelles politiques	35
E. Union économique et monétaire	37
3. RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ D'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION - DEUXIÈME PILIER	
3.1. PESC	37
3.1.1. La politique étrangère et de sécurité commune	37
3.1.2. Relations économiques extérieures	43
3.2. Politique de défense et Union de l'Europe occidentale (UEO)	44
CONCLUSIONS	46

1. UNE UNION PLUS PROCHE DES CITOYENS

1.1. En ce qui concerne LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ET LES DROITS FONDAMENTAUX, les nouvelles dispositions sont dispersées dans le texte du nouveau traité:

1.1.1. En premier lieu, le chapitre 1 du traité d'Amsterdam comporte certaines dispositions relatives aux droits fondamentaux et à la non-discrimination:

- Tout d'abord, l'article F du TUE est partiellement modifié de manière à énoncer explicitement, en son nouveau paragraphe 1, les principes généraux sur lesquels est fondée l'Union (la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit), qui sont communs à tous les États membres de l'Union, laquelle doit, pour sa part, respecter l'identité nationale de ses États membres. La première phrase de l'article O du TUE est également modifiée afin d'établir clairement que ces principes généraux doivent être respectés même par les pays candidats à l'adhésion.
- En outre, un nouvel article Fa du TUE⁽¹⁾ prévoit les mesures à prendre en cas de violation par un État membre des principes généraux sur lesquels est fondée l'Union. En pareil cas, il appartient au Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres, de constater l'existence d'une violation grave et persistante de ces principes généraux; le gouvernement de l'État membre concerné aura été invité au préalable à présenter ses observations. Lorsqu'une telle constatation a été faite, il revient au Conseil de ministres, statuant à la majorité qualifiée, de décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du traité à l'État en question, y compris les droits de vote au sein du Conseil; toutefois, les obligations qui incombent à l'État membre concerné au titre du traité restent en tout état de cause contraignantes pour cet État. En cas de changement de la situation, le Conseil de ministres peut décider, également par un vote à la majorité qualifiée, de modifier ou d'annuler les mesures qu'il avait prises.
- Enfin, en relation avec l'article F, paragraphe 2, du TUE, aux termes duquel l'Union s'engage à respecter les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée le 4 novembre 1950, le nouveau traité inclut une Déclaration concernant l'abolition de la peine de mort, à insérer dans l'Acte final⁽²⁾.

Évaluation:

- La solution retenue en ce qui concerne les États membres et les pays candidats peut être considérée comme satisfaisante pour ce qui est tant des principes fondamentaux et de la procédure de vote (unanimité au sein du Conseil européen et majorité qualifiée au sein du Conseil de l'Union) que du rôle du PE (avis conforme).

(1) Un nouvel article 236 du TCE comporte des dispositions de même teneur, et des dispositions analogues devront être établies pour les traités CEEA et CECA.

(2) Dans cette déclaration, il est rappelé que le protocole n° 6 à ladite Convention, signé et ratifié par une large majorité d'États membres, prévoit l'abolition de la peine de mort et que, de fait, depuis la signature du protocole précité en date du 28 avril 1983, la peine de mort a été abolie dans la plupart des États membres de l'Union et n'a plus été appliquée dans aucun d'eux.

- *En revanche, il convient de déplorer la portée limitée de la réforme en ce qui concerne le **contrôle juridictionnel du respect des droits fondamentaux**: le PE avait prôné l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tout en estimant que la **protection de ces droits et libertés par la CJCE** serait une solution acceptable. Il avait demandé en outre l'**accès direct des particuliers devant la Cour de justice en cas de violation de droits fondamentaux par un acte émanant d'une institution de l'Union**. Il a obtenu satisfaction sur ce dernier point avec le nouveau libellé de l'article L - qui s'applique aussi au troisième pilier, mais pas à la PESC - mais le dilemme de fond subsiste.*
- Il est inséré un **quatrième alinéa nouveau dans le préambule du TUE**, par lequel l'Union confirme son attachement aux **droits sociaux fondamentaux** tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989.

Évaluation:

*En ce qui concerne l'**extension des droits socio-économiques des citoyens européens**, les résultats sont satisfaisants pour ce qui est de l'**extension des droits sociaux fondamentaux des travailleurs**, comme nous le verrons dans le chapitre consacré à l'emploi et à la politique sociale. En revanche, il n'a pas été fait droit à d'autres demandes du PE, à savoir, par exemple, l'**ajout du droit aux services publics parmi les droits des citoyens de l'Union** (article 8 du traité) - probablement par peur de ses répercussions sur la politique de libre concurrence - ou du **droit à un environnement sain** - par crainte des responsabilités financières qui pourraient en découler.*

- En matière de **non-discrimination**, il est inséré un **nouvel article 6 A dans le traité instituant la Communauté européenne**, qui permet au Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du PE, de prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle⁽¹⁾.

Évaluation:

Contrairement aux souhaits exprimés par le PE, cette clause n'a pas d'effet direct (à la différence de celle de l'article 6 concernant la nationalité), et sa mise en application est subordonnée à l'unanimité du Conseil pour l'adoption de la législation dérivée. En outre, il est prévu une simple consultation du PE au lieu d'un pouvoir de codécision pour les mesures législatives d'application, que celui-ci souhaitait obtenir (et qui lui est reconnu dans le nouveau traité en relation avec l'article 6, concernant la nationalité, qui était fondé auparavant sur la procédure de coopération).

- En matière de **égalité entre hommes et femmes**, il est procédé, en premier lieu, à un ajout à l'**article 2 du TCE** afin d'inscrire la promotion de l'égalité entre hommes et femmes au nombre des missions de la Communauté. En deuxième lieu, il est ajouté un **nouvel alinéa à l'article 3**, aux termes duquel la Communauté, lorsqu'elle réalise toutes les actions visées audit article pour mener à bien ses missions, cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.

Évaluation:

*Certaines modifications importantes en matière d'**égalité entre hommes et femmes** ont été introduites dans le traité; il n'en reste pas moins que, même si le principe de l'égalité de rémunération et le pouvoir de codécision du PE pour l'adoption des mesures législatives visant à assurer l'application de ce principe sont désormais reconnus, la réforme de l'article 119 reste en deçà des attentes du PE, lequel demandait l'adoption d'une **politique d'égalité des chances** plus résolue et de plus grande envergure, qui ne soit pas limitée au domaine social.*

⁽¹⁾ Cet article est complété par une **Déclaration concernant les personnes handicapées**, à insérer dans l'Acte final, selon laquelle les institutions de la Communauté doivent tenir compte des besoins des personnes handicapées lors de l'élaboration de mesures relatives au rapprochement des législations sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur (article 100 A).

- En ce qui concerne la **protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et la libre circulation de ces données**, il est établi un **nouvel article 213 B du TCE**, qui garantit cette protection vis-à-vis des institutions et des organes communautaires à partir du 1er janvier 1999. Il est prévu d'instituer avant cette date, selon la procédure de codécision, un organe indépendant de contrôle chargé de surveiller le traitement réservé à ces données par les institutions et organes précités ainsi que leur circulation.

Évaluation:

Il y a tout lieu de se féliciter de cette nouvelle disposition.

- Pour ce qui est du **statut des églises et des organisations non confessionnelles**, le nouveau traité comporte une **Déclaration à insérer dans l'Acte final**, qui dispose expressément que l'Union respectera et ne préjuge pas le statut dont bénéficient les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres ainsi que le statut des organisations philosophiques et non confessionnelles.

1.1.2. En deuxième lieu, dans le cadre de la section II du nouveau traité consacrée à l'Union et au citoyen, le **chapitre 8** contient également des dispositions se rapportant à la **citoyenneté de l'Union**:

- D'une part, **l'article 8 du TCE est complété de manière à établir clairement que la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.**
- D'autre part, il est ajouté un **troisième alinéa nouveau à l'article 8 D du TCE** afin d'établir le droit des citoyens d'écrire à toute institution ou organe de l'Union et de recevoir une réponse dans l'une des douze langues visées aux traités.
- En outre, il est ajouté un **nouvel alinéa dans le préambule du TCE**, aux termes duquel les États membres se déclarent déterminés à promouvoir un large accès à l'éducation et à sa mise à jour permanente.
- En matière de **culture**, le **paragraphe 4 de l'article 128 du TCE** est modifié de manière à faire état de l'engagement pris par l'Union de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures.
- Enfin, la question des **activités de bénévolat** est également abordée au **chapitre 8 du traité d'Amsterdam**, bien qu'il n'ait pas été décidé de créer un **corps de paix volontaire européen**, contrairement à la volonté exprimée par le PE⁽¹⁾.

Évaluation:

- *En dépit des progrès réalisés, il n'a pas été introduit de fait dans le traité de chapitre unique sur la citoyenneté européenne qui inclue également les droits fondamentaux, contrairement aux souhaits exprimés par le PE. Les droits des citoyens de l'Union sont encore définis dans des dispositions éparses du nouveau traité, lequel ne comporte pas non plus la liste des droits fondamentaux demandée par le PE.*
- *Même si l'idée de la non-substitution de la citoyenneté nationale par la citoyenneté de l'Union est consacrée, ce qui n'apporte rien de nouveau, en revanche, le nouveau traité ne donne pas beaucoup plus de substance à ce dernier concept.*

(1) Au lieu de cela, une simple Déclaration à insérer dans l'Acte final reconnaît la contribution importante des activités de bénévolat pour le développement de la solidarité sociale et exprime la volonté de la Communauté d'encourager la dimension européenne des organisations bénévoles en mettant particulièrement l'accent sur l'échange d'informations et d'expérience ainsi que sur la participation des jeunes et des personnes âgées aux activités bénévoles.

- De surcroît, le statu quo est maintenu en ce qui concerne l'unanimité requise pour compléter les droits des citoyens européens (article 8 E). L'article 8 A ne produit pas d'effet direct, contrairement à ce que le PE avait demandé, et la réalisation pleine et entière de la libre circulation des personnes a été différée.
- Le nouveau traité n'élargit pas le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, ne renforce pas les partis politiques européens, ni n'élargit le droit de vote et le droit de se présenter comme candidat aux élections régionales.
- Malgré les déclarations qui ont été faites, la création d'un corps européen volontaire de paix a été reportée.
- Le nouveau traité ne reconnaît pas pleinement les droits des citoyens de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de l'Union: le PE demandait l'inscription dans le traité du respect des droits de l'homme, du principe de l'égalité de traitement et de la non-discrimination en matière de droits sociaux, économiques et culturels. Seules quelques dispositions, sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement, ont été adoptées.
- La situation n'est pas non plus idéale pour ce qui concerne le droit à l'information et à la liberté d'expression pour tous les citoyens de l'Union sur les questions ayant trait à celle-ci, comme le demandait le PE, ainsi que nous le verrons lorsqu'il sera question de la transparence.

1.2. Pour ce qui a trait à la **COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES (CJAI)**, le chapitre 2 du nouveau traité d'Amsterdam comporte des dispositions concernant la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

1.2.1. Pour commencer, et en relation avec les **objectifs généraux de l'Union**, le quatrième tiret de l'article B du TUE est modifié afin d'inscrire au nombre de ces objectifs le maintien et le développement de l'Union en tant qu'**espace de liberté, de sécurité et de justice** au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'immigration, d'asile ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

1.2.2. Ensuite, il est inséré un **NOUVEAU TITRE DANS LE TCE SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES, L'ASILE ET L'IMMIGRATION**, qui comporte divers articles (A à I) ainsi que plusieurs déclarations et protocoles:

- ♦ En premier lieu (**article A**), il est prévu de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et justice, ce qui implique l'**adoption par le Conseil, dans un délai de cinq ans, des mesures visant, d'abord, à assurer la libre circulation des personnes**, ainsi que des mesures d'accompagnement concernant les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration, ainsi que la prévention de la criminalité et la lutte contre celle-ci. Est également prévue l'**adoption, par le Conseil, d'autres mesures en matière d'asile, d'immigration et de protection des droits de ressortissants de pays tiers, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, dans le domaine de la coopération administrative, ainsi que dans celui de la coopération judiciaire en matière pénale dans le cadre de la prévention de la criminalité et de la lutte contre ce phénomène au sein de l'Union**(¹).

(¹) Une Déclaration annexe sur le maintien du niveau de sécurité assuré par l'acquis de Schengen exige que les nouvelles mesures à adopter assurent au moins le même niveau de sécurité que les dispositions de la Convention de Schengen.

- ◆ En deuxième lieu (article B), le nouveau traité prévoit l'adoption, dans un délai de cinq ans, des mesures visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures (qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants de pays tiers), l'adoption de mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres, y compris des règles relatives aux visas pour les séjours d'une durée maximale de trois mois, et l'adoption de mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire de l'Union pendant une durée maximale de trois mois⁽¹⁾.
- ◆ Par ailleurs (article C), le nouveau traité prévoit aussi un délai de cinq ans pour l'adoption des mesures relatives à l'asile, aux réfugiés et aux personnes déplacées et à la politique d'immigration. Néanmoins, ce délai n'est pas applicable aux mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés, aux mesures relatives aux conditions d'entrée et de séjour et aux procédures de délivrance de visas et de titres de séjour de longue durée, ni aux mesures définissant le droit de séjour, dans les autres États membres, des ressortissants de pays tiers en situation de séjour régulière dans un État membre⁽²⁾.
- ◆ Qui plus est (article D), les responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure⁽³⁾ sont préservées, de même que la possibilité pour le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, d'arrêter des mesures provisoires, d'une durée n'excédant pas six mois, au profit d'un État membre se trouvant dans une situation d'urgence du fait de l'afflux soudain de ressortissants d'un pays tiers.
- ◆ Est également prévue (article E) l'adoption d'une série de mesures ayant une incidence transfrontière dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile (signification des actes, obtention des preuves, reconnaissance et exécution des décisions, conflits de lois et de compétences, règles de procédure)⁽⁴⁾.
- ◆ Le Conseil arrête en outre des mesures pour assurer une coopération administrative dans ces domaines entre les administrations des États membres, ainsi qu'entre ces administrations et la Commission (article F)⁽⁵⁾.

(1) Un Protocole annexe sur les relations extérieures des États membres en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures confirme la compétence des États membres pour négocier ou conclure des accords avec des pays tiers, dans le respect du droit communautaire et du droit international. De la même manière, une Déclaration concernant l'article B, paragraphe 2, point b), à insérer dans l'Acte final, rappelle la nécessité de prendre en compte les considérations de politique étrangère lors de l'adoption de mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres.

(2) Une Déclaration concernant l'article C, paragraphe 3, point a) à insérer dans l'Acte final, octroie aux États membres la faculté de conclure des accords avec des pays tiers dans les domaines précités de la politique d'immigration auxquels le délai de cinq ans ne s'applique pas, pour autant que ces accords respectent le droit communautaire.

(3) Selon la Déclaration sur les responsabilités des États membres dans le cadre de l'article D, ceux-ci peuvent prendre en compte des considérations de politique étrangère lorsqu'ils exercent ces responsabilités.

(4) À cet égard, une Déclaration à insérer dans l'Acte final prévoit que les mesures prises en vertu de cet article n'empêchent pas un État membre d'appliquer ses règles constitutionnelles relatives à la liberté de la presse et à la liberté d'expression dans d'autres médias.

(5) De surcroît, une Déclaration à insérer dans l'Acte final prévoit des consultations sur les questions touchant à la politique d'asile avec le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés et d'autres organisations internationales concernées.

- ◆ En matière de **procédure**, l'article G prévoit, pour une période transitoire de cinq ans, un pouvoir de co-initiative de la Commission ou des États membres, la consultation du PE et l'unanimité au sein du Conseil (**paragraphe 1**). Après ce délai de cinq ans, la Commission jouira d'un droit exclusif d'initiative et il appartiendra au Conseil, statuant à l'unanimité et après consultation du PE, d'étendre le cas échéant la procédure de codécision à tous les domaines couverts par ce nouveau titre ou à certains d'entre eux⁽¹⁾. Par dérogation au délai général de cinq ans, sont adoptés à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, et après consultation du PE, la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, le modèle type de visa (dans les deux cas, à compter de l'entrée en vigueur du traité), ainsi que les procédures et conditions de délivrance des visas et les règles en matière de visa uniforme (après une période de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité).

Évaluation:

- Il convient de déplorer le maintien de la règle de l'unanimité au sein du Conseil, bien que, simultanément, l'idée du passage progressif de l'unanimité et de la co-initiative à la majorité qualifiée et au monopole de la Commission en matière d'initiative semble s'imposer; toutefois, le passage à la majorité qualifiée doit encore se concrétiser.
- Pour ce qui est du rôle du PE, il y a lieu de déplorer que le nouveau traité ne reconnaisse pas à celui-ci, comme il l'avait demandé, un pouvoir de codécision pour les actes législatifs et qu'il prévoit une simple consultation. Par ailleurs, un déai excessivement long (cinq ans), non automatique (puisqu'il est laissé à la discrétion du Conseil, statuant à l'unanimité) est prévu pour un éventuel passage de la consultation à la codécision, sans que, parallèlement, le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée soit envisagé, comme cela a été dit.

- ◆ En ce qui concerne la **Cour de justice**, l'article H limite l'**application des questions préjudicielles** dans ces matières **uniquement aux cas pour lesquels une juridiction interne estime** qu'une décision de la Cour est **nécessaire** pour qu'elle puisse rendre son jugement. En outre, la Cour de justice **n'est pas compétente** pour statuer sur les mesures relatives au franchissement des frontières, qui sont adoptées par un État membre pour assurer le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Enfin, le nouveau traité prévoit la possibilité de demander à la Cour de justice de statuer sur une question d'interprétation du titre dont il est question ou d'actes adoptés sur la base de celui-ci, mais le jugement rendu par la Cour n'est pas applicable aux décisions des juridictions des États membres qui ont force de chose jugée.

Évaluation:

Bien qu'il y ait lieu de se féliciter de l'extension des compétences de la CJCE aux matières transférées, il ne fait aucun doute que cet article réduit de manière inacceptable ses compétences par rapport à celles qui sont reconnues à cette institution dans le pilier communautaire (par rapport à l'article 177 du TCE), avec un risque évident de fracture dans l'interprétation uniforme du droit communautaire. C'est pour cette raison que le PE avait demandé purement et simplement le contrôle juridictionnel plein et entier de la Cour sur toutes les matières transférées (ce qui n'est pas le cas non plus pour l'abolition des contrôles aux frontières intérieures).

⁽¹⁾ Dans une **Déclaration annexe relative à l'article G**, introduite à la demande de l'Allemagne, le Conseil s'engage à mettre à l'examen et à préparer toute décision de cette nature avant l'expiration du délai de cinq ans.

- ◆ Enfin, afin de respecter les positions respectives du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, et comme si toutes les réserves dont il vient d'être question n'étaient pas suffisantes, l'article I prévoit que le nouveau titre s'applique sous réserve des dispositions des protocoles Y et Z, sans préjudice du protocole X (sic)⁽¹⁾, dont on ne peut pas dire qu'ils soient véritablement des modèles de simplification.

Évaluation d'ensemble:

- La structure du nouveau traité est donc constituée de deux volets: d'une part, un nouveau titre relatif à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration (qui, en définitive, regroupe toutes les dispositions concernant la libre circulation des personnes dans le cadre du pilier communautaire) et, de l'autre, une série de mesures visant à renforcer le troisième pilier (dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale).
- Il s'agit d'un progrès important, bien qu'il soit en-deçà des attentes suscitées au cours de la CIG. Qui plus est, la prétendue communautarisation est vidée de sa substance, tant en raison du délai, excessivement long (cinq ans), prévu pour les mesures à adopter, de l'absence d'automatisme pour le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée au cours de la période qui suivra et de non-généralisation de la procédure de codécision, qu'en raison de la prééminence excessive (unanimité) que le Conseil s'est arrogée, ce qui témoigne à l'évidence du maintien de la méthode intergouvernementale.
- Pour toutes ces raisons, même s'il y a lieu de considérer comme positif le transfert dans le pilier communautaire de la politique en matière d'asile, d'immigration et de visas, des dispositions régissant le franchissement des frontières intérieures et extérieures et de la coopération judiciaire en matière civile, il convient de déplorer les diverses exceptions et clauses limitatives introduites.
- Il faut ajouter à cela qu'un certain nombre de matières dont le PE souhaitait la communautarisation restent dans le troisième pilier, notamment la lutte contre le trafic de drogue et la lutte contre la fraude internationale et la criminalité organisée, ainsi que la coopération judiciaire en matière pénale, même si certains progrès ont été accomplis avec le nouvel article K.3, qui prévoit l'adoption progressive de règles minimales, à des fins d'harmonisation, pour certaines infractions pénales et sanctions dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.
- En revanche, malgré les réserves dont il sera question plus avant, il y a lieu de se réjouir des progrès importants réalisés en ce qui concerne la communautarisation de la lutte contre la fraude au détriment des intérêts financiers de la Communauté et la coopération douanière, bien que, pour leurs aspects policiers et pénaux, ces matières continuent à relever du titre VI.

1.2.3. Il est également ajouté un NOUVEAU TITRE VI DU TUE, qui a trait aux DISPOSITIONS RELATIVES À LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE:

⁽¹⁾ Le Protocole Y sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande dispose que ces pays, sauf s'ils notifient leur souhait de le faire, ne participent pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées en vertu du présent titre du TCE, ni n'en supportent les conséquences financières autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions. À cela s'ajoute le Protocole X sur l'application de certains aspects de l'article 7 A du TCE au Royaume-Uni et à l'Irlande, aux termes duquel le Royaume-Uni se réserve d'exercer à ses frontières certains contrôles sur le droit d'entrée sur son territoire et les deux pays en question se réservent le droit de conclure entre eux des arrangements concernant la libre circulation des personnes entre leurs territoires. Dans une Déclaration de l'Irlande à insérer dans l'Acte final, ce pays déclare néanmoins qu'il a l'intention de participer à l'adoption de toutes les mesures compatibles avec le maintien de sa zone de voyage commune avec le Royaume-Uni. En ce qui concerne le Danemark, d'une part, il est ajouté un nouvel article Ba au Protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, qui tend à maintenir le statu quo pour ce pays aussi bien pour les parties de cet acquis qui sont incorporées dans le nouveau titre du TCE sur la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration que pour les parties qui sont incorporées dans le nouveau titre VI du TUE sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale. D'autre part, le Protocole Z sur la position du Danemark prévoit que ce pays, à moins qu'il notifie son souhait de le faire, ne participe pas non plus à l'adoption par le Conseil des mesures proposées en vertu du nouveau titre du TCE auquel il se rapporte, ni ne supporte les conséquences financières de ces mesures, exception faite des coûts administratifs occasionnés pour les institutions. Le Danemark déclare également son intention de ne pas participer à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre des décisions de l'Union qui ont des implications en matière de défense et de ne pas contribuer au financement des dépenses opérationnelles découlant de ces mesures, mais il ne fera pas obstacle au développement de la coopération entre les États membres dans ce domaine. Dans les deux cas, le Danemark se réserve aussi la possibilité de renoncer à tout moment à se prévaloir de la totalité ou d'une partie de ce Protocole Z.

- ◆ En premier lieu, le **nouvel article K.1 du TUE** prévoit, d'une part, l'**élaboration d'actions en commun dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale** et, de l'autre, la **prévention du racisme et de la xénophobie et la lutte contre ces phénomènes**. Pour atteindre ces objectifs, et afin de prévenir et de combattre la criminalité organisée, le terrorisme, la traite des êtres humains, les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude, il est prévu d'instaurer une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les États membres, ainsi qu'entre les autorités judiciaires et les autres autorités compétentes des États membres, et de rapprocher, si besoin est, les règles de droit pénal des États membres.
- ◆ Les **actions en commun dans le domaine de la coopération policière** sont régies par le **nouvel article K.2 du TUE**, qui comporte une liste détaillée des actions à engager. Il est également prévu que cette coopération sera assurée par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol) et qu'une série de mesures devront être adoptées à cet effet dans un délai de cinq ans⁽¹⁾.

Évaluation:

Il s'agit d'un progrès important par rapport à la situation antérieure, mais il convient de noter que le PE avait demandé l'application progressive de procédures communautaires pour la coopération policière.

- ◆ Un **nouvel article K.3 du TUE**, définit les objectifs des **actions en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale**, à savoir, notamment, faciliter l'extradition entre États membres et adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue⁽²⁾.

Évaluation:

Il s'agit, là aussi, d'un progrès important en regard de la situation antérieure.

- ◆ Comme instruments de sauvegarde, le **nouvel article K.4 du TUE** habilite le Conseil à fixer les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes d'un État membre peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le **nouvel article K.5** préserve les prérogatives des États membres en matière de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure.
- ◆ Comme instruments pour les actions en commun dans ces domaines et en matière de procédure, le **nouvel article K.6 du TUE** prévoit l'adoption, à l'unanimité, par le Conseil, sur co-initiative de tout État membre ou de la Commission, de **positions communes** définissant l'approche de l'Union sur une question déterminée, de **décisions-cadres**, qui lient les États membres quant au résultat à atteindre mais n'entraînent pas d'effet direct, aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres, de **décisions** à toute autre fin conforme à ces objectifs, à l'exclusion du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres, qui ont également un caractère contraignant mais ne peuvent entraîner d'effet direct, ainsi que l'**établissement des conventions** dont le Conseil recommande l'adoption par les États membres selon leurs règles respectives. Pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée, les délibérations sont acquises si elles ont recueilli

⁽¹⁾ Toutefois, une Déclaration concernant l'article K.2, à insérer dans l'Acte final, réserve aux autorités internes le contrôle juridictionnel de la coopération policière, y compris les activités d'Europol.

⁽²⁾ S'agissant de ces règles minimales, une Déclaration concernant l'article K.3, point e), à insérer dans l'Acte final, dispose que les États membres dont le système juridique ne prévoit pas de peines minimales ne peuvent être obligés d'en adopter.

au moins 62 voix, exprimant le vote favorable d'au moins dix États membres. Pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité des membres qui le composent⁽¹⁾.

Évaluation:

- *Il y a lieu de déplorer tout particulièrement le maintien incontestable de la règle de l'unanimité pour ce qui subsiste de l'ancienne CJAI, conformément à son caractère intergouvernemental.*
- *En revanche, il convient de se féliciter de l'extension du droit d'initiative de la Commission.*
- *Sur le plan normatif, un progrès indubitable a été accompli avec l'introduction de trois nouvelles catégories d'instruments juridiques: "décisions", "décisions-cadres" et "conventions". Ces dispositions répondent, en principe, aux souhaits formulés par le PE quant à l'adoption de directives dans ce domaine.*

- ◆ Pour ce qui est du rôle de la Cour de justice, le nouvel article K.7 du TUE reconnaît, sur le principe, la compétence de la CJCE pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions établies, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application (paragraphe 1). Toutefois, aux termes du paragraphe 2, la compétence de la Cour doit être expressément acceptée par les États membres⁽²⁾. En outre, la compétence de la Cour n'affecte pas les responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. En revanche, la Cour est compétente pour statuer sur tout différend entre États membres concernant l'interprétation ou l'application des conventions établies dans ce domaine ainsi que des autres actes adoptés (dans ce dernier cas, sous réserve que le différend n'ait pu être réglé au sein du Conseil dans les six mois qui ont suivi sa saisine).

Évaluation:

Malgré les limites indiquées, qui tiennent au caractère intergouvernemental des matières régies par cet article, la rédaction de celui-ci constitue un léger progrès (bien qu'encore très timide), s'agissant du renforcement des compétences de la Cour et de l'amorce d'un contrôle, par celle-ci, de la validité et de l'interprétation des actes adoptés dans le cadre du troisième pilier.

- ◆ Le nouvel article K.8 du TUE institue un comité de coordination, composé de hauts fonctionnaires, qui a pour mission de formuler des avis à l'intention du Conseil et de contribuer à la préparation de ses travaux. Pour ce qui est du rôle de la Commission en la matière, ledit article prévoit expressément que celle-ci est "pleinement associée", mais sans spécifier de quelle manière.
- ◆ Par ailleurs, est également prévue (nouvel article K.9 du TUE) l'obligation pour les États membres de défendre les positions communes dans les organisations et lors des conférences internationales selon les modalités définies aux articles J.8 et J.9 pour la PESC et (aux termes du nouvel article K.10) conformément à la procédure prévue en la matière au nouvel article J.14, procédure évidemment fondée sur le principe de l'unanimité⁽³⁾.

⁽¹⁾ Une Déclaration concernant l'article K.6, paragraphe 2, à insérer dans l'Acte final, prévoit la publication au JOCE des mesures et des actes adoptés par le Conseil.

⁽²⁾ Lorsqu'il fait une déclaration d'acceptation, un État membre doit spécifier si cette possibilité est reconnue uniquement pour les juridictions de cet État dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne ou si elle s'applique également à toute autre juridiction de cet État qui estime qu'une décision à titre préjudiciel est nécessaire pour lui permettre de rendre son jugement. En tout état de cause, une Déclaration concernant l'article K.7, à insérer dans l'Acte final, prévoit que l'État qui fait cette déclaration se réserve d'introduire dans son droit interne des dispositions qui imposent aux juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne l'obligation de saisir la CJCE lorsqu'une question portant sur la validité ou l'interprétation d'un acte visé au paragraphe 1 de l'article K.7 est soulevée.

⁽³⁾ Pour plus de sécurité, une Déclaration relative aux articles J.14 et K.10, à insérer dans l'Acte final, garantit que tout accord qui en résulte n'entraîne aucun transfert de compétences des États membres vers l'Union.

- ◆ En ce qui concerne le rôle du Parlement européen, le nouvel article K.11 lui reconnaît le droit d'être consulté sur les décisions-cadres, les décisions et les conventions, mais dans le délai qui lui est imparti par le Conseil et qui ne peut être inférieur à trois mois. Celui-ci se voit également reconnaître le droit d'être informé par la Présidence du Conseil et par la Commission, ainsi que le droit d'adresser des questions ou de formuler des recommandations à l'intention du Conseil et de procéder chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans les domaines relevant du nouveau titre VI.

Évaluation:

- *Le PE n'obtient pas le pouvoir de codécision qu'il avait demandé pour les cas où la majorité qualifiée est d'application ou pour les actes législatifs dans le domaine de la CJAI et n'obtient qu'à grand peine le droit d'être consulté, avec un délai de trois mois pour se prononcer, condition qui dénote manifestement un manque de confiance vis-à-vis de l'institution et qui est pour ainsi dire offensante, compte tenu du temps nécessaire pour qu'une décision puisse être adoptée à l'unanimité, qui est de règle.*
- ◆ En matière budgétaire, le nouvel article K.13 dispose que les dépenses administratives occasionnées sont à la charge du budget communautaire dans tous les cas; il en va de même pour les dépenses opérationnelles, sauf si le Conseil, statuant à l'unanimité, en décide autrement. Dans ce cas, elles sont à la charge des États membres selon une clé de répartition fondée sur le PNB, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement.

Évaluation:

Tant les dépenses administratives que les dépenses opérationnelles, sauf décision contraire du Conseil statuant à l'unanimité, seront à la charge du budget communautaire. La seule préoccupation du PE à cet égard était d'éviter que ces dépenses soient considérées comme des dépenses obligatoires, ce qui serait inacceptable pour le PE, lequel n'a jamais admis que le Conseil ait le dernier mot dans le domaine de la CJAI, de même que dans ceux de la PESC ou de la PAC, et avait demandé que la codécision soit de règle pour la procédure budgétaire, ce qu'il n'a pas obtenu.

- ◆ Enfin, le nouvel article K.14 dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité, sur une co-initiative de la Commission ou d'un État membre et après consultation du PE, peut décider de transférer la coopération policière et judiciaire en matière pénale dans le domaine semi-communautaire que constitue le nouveau titre relatif à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration.

Évaluation:

Ainsi, la procédure de la "passerelle" prévue par l'ancien article K.9 est maintenue, et le libellé de cet article est amélioré afin d'établir expressément le droit du PE à être consulté.

- ◆ Il y a lieu de faire tout particulièrement mention de l'incorporation de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne par la voie d'un protocole, qui inclut de surcroît une déclaration spéciale, ainsi que du protocole Z sur la position du Danemark, chefs d'oeuvre d'ingéniosité juridique qui ne sont rien moins que simples, comme nous l'avons vu antérieurement. Le protocole incorporant l'acquis de Schengen habilite les treize États membres signataires des accords de Schengen (c'est-à-dire tous les États membres sauf l'Irlande et le Royaume-Uni) à instaurer entre eux une coopération plus étroite dans des domaines relevant du champ d'application de l'acquis de Schengen, dans le cadre juridique et institutionnel de l'UE⁽¹⁾. Cet acquis s'applique immédiatement aux treize États susmentionnés, le Conseil devant adopter à

(1) Les deux pays cités peuvent à tout moment demander de participer à tout ou partie des dispositions de cet acquis; l'acceptation de leur demande requiert l'unanimité du Conseil (article C du Protocole). En outre, selon la Déclaration concernant l'article D, les États participants s'engagent à faciliter l'action de tous les États membres dans les domaines relevant de l'acquis de Schengen. Enfin, conformément aux dispositions de l'article E du Protocole et à la Déclaration concernant l'article E, à insérer dans l'Acte final, l'Irlande et la Norvège sont également associées à la mise en oeuvre de l'acquis.

l'unanimité toute mesure nécessaire à cet effet. La Cour de justice acquiert une pleine compétence, sauf en ce qui concerne les mesures portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure⁽¹⁾. Par ailleurs, il incombe au Conseil, statuant à la majorité qualifiée, d'adopter les modalités d'intégration du Secrétariat de Schengen au Secrétariat général du Conseil. Enfin, les nouveaux États membres devront accepter intégralement cet acquis dans la perspective de l'élargissement.

Évaluation:

L'incorporation de l'acquis de Schengen dans le traité avait été expressément demandée par le PE, aussi est-elle la bienvenue. En ce qui concerne la forme, l'alternative qui s'offrait était la suivante: clause de flexibilité ou protocole spécifique, qui est la solution adoptée, première illustration du nouveau concept de coopération renforcée, quoique avec des règles ad hoc. Sur le contenu, l'incorporation de l'acquis de Schengen se répartit entre le pilier communautaire et le troisième pilier. Il y a lieu de déplorer tout particulièrement qu'il appartienne au Conseil, statuant à l'unanimité, de prendre toute mesure nécessaire à la mise en oeuvre de l'acquis dans le cadre institutionnel et juridique de l'UE, même s'il est prévu que, en cas de blocage, le protocole de Schengen puisse fonctionner "à treize". Qui plus est, il n'est fait aucune mention du rôle du PE, qui, pour les actes législatifs, ne pourrait être autre que celui de la codécision. Il y a lieu également de déplorer que la nécessité de satisfaire aux "exemptions à la carte" demandées par le Royaume-Uni, par l'Irlande et par le Danemark ait abouti à un libellé extrêmement confus, alambiqué et hermétique qui ne contribue en aucune manière à la simplification d'une procédure générale déjà fort complexe en soi.

- ◆ Enfin, il a été ajouté un Protocole au TCE relatif au droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'UE, en vertu duquel tous les États membres sont considérés comme des pays d'origine sûre les uns vis-à-vis des autres en la matière et toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre est prise en considération dans quatre cas bien précis, généralement liés à la violation par un État membre des principes généraux fondamentaux de l'Union et des conventions internationales existant en la matière⁽²⁾.

Évaluation:

Bien que le principe de l'asile pour les ressortissants des États membres n'ait pas été écarté, comme l'avait proposé l'Espagne, une restriction est apportée à ce droit, lequel est, en tout état de cause, réservé à des cas bien précis.

1.3. EMPLOI ET POLITIQUE SOCIALE

À l'intérieur de la section II, qui concerne "l'Union et le citoyen", le chapitre 3 du nouveau traité d'Amsterdam traite de la question de l'emploi:

1.3.1. En premier lieu, une modification est apportée à l'article B du TUE afin d'inscrire au nombre des objectifs de l'Union la promotion d'un niveau d'emploi élevé. Corrélativement, l'article 2 du TCE est modifié de manière à inclure parmi les missions de l'Union la promotion d'un niveau élevé d'emploi et de protection sociale ainsi qu'un haut degré de compétitivité. En outre, il est ajouté un nouveau point à l'article 3 du TCE afin d'inclure, comme nouvel instrument, la promotion de la coordination entre les politiques de l'emploi des États membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi.

⁽¹⁾ Dans une Déclaration concernant l'article B, à insérer dans l'Acte final, il est prévu en outre que toutes les mesures nécessaires soient adoptées à la date d'entrée en vigueur du nouveau traité.

⁽²⁾ Une Déclaration à insérer dans l'Acte final préserve le droit des États membres de prendre les mesures d'organisation qu'ils jugent nécessaires pour remplir leurs obligations au titre de la Convention sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une Déclaration de la Belgique laisse à ce pays la faculté d'effectuer un examen individuel de toute demande d'asile. Enfin, dans une Déclaration concernant le point d), et pour le cas où un État déciderait unilatéralement d'accepter une demande d'asile, il est expressément prévu que la question de l'utilisation abusive des procédures d'asile et celle des moyens d'écartier les demandes d'asile manifestement infondées soient examinées.

Évaluation:

La mention expresse de la **promotion d'un niveau élevé d'emploi et de protection sociale parmi les objectifs généraux et les missions de l'Union**, ainsi que d'un haut degré de compétitivité fait date dans le processus d'intégration européenne. Il convient néanmoins de déplorer que le seul instrument nouveau, mais limité, qui soit prévu pour atteindre ces objectifs soit la **promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des États membres**; ainsi, il n'a pas été fait droit à la demande du PE, qui souhaitait qu'un **niveau élevé d'emploi soit inclus parmi les "principes directeurs" dans la perspective de l'UEM** (article 3 A, paragraphe 3), et l'ensemble des nouvelles dispositions adoptées risquent de devenir lettre morte en raison des ressources budgétaires limitées affectées à ces objectifs.

1.3.2. Surtout, il est ajouté un **NOUVEAU TITRE SUR L'EMPLOI**, qui devrait s'insérer après le titre VI du TCE. Ce nouveau titre comporte 6 articles et 2 déclarations:

- D'une part, la Communauté et les États membres s'engagent à **"s'employer" à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi** (article premier du nouveau titre). Les États membres, qui conservent leur compétence exclusive en la matière, doivent néanmoins veiller à ce que **leurs politiques de l'emploi soient conformes aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté** définies conformément à la procédure visée à l'article 103, paragraphe 2, et **considérer la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun** (article 2). Pour sa part, la Communauté est tenue de **respecter les compétences des États membres et d'encourager la coopération entre ceux-ci en complétant leur action**, au besoin, et en prenant toujours en compte l'**objectif consistant à atteindre un niveau élevé d'emploi lors de la définition et de la mise en oeuvre des politiques communautaires** (article 3).

Évaluation:

- L'insertion d'un nouveau titre sur l'emploi après le titre VI du TCE, finalement acceptée en dépit des "réserves", voire du refus initial de certains "grands" pays (D, F), est un **des succès majeurs à mettre à l'actif de la CIG**.
 - Néanmoins, l'incidence de ce titre dans la pratique semble limitée compte tenu de l'absence de contenu concret des **principes spécifiques** qui doivent régir la politique de l'emploi et du fait que l'action de la Communauté et des États membres consiste uniquement à **"s'employer" à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi**, alors que **les États membres conservent une compétence exclusive en la matière**.
 - Quoi qu'il en soit, le fait que ces derniers doivent faire en sorte que **leurs politiques de l'emploi soient conformes aux grandes orientations des politiques économiques de la Communauté et des États membres et que la promotion de l'emploi soit considérée comme une question d'intérêt commun** constitue un succès important.
 - Il faut également se féliciter des dispositions imposant l'obligation de prendre en compte l'**objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé lors de la définition et de la mise en oeuvre des politiques communautaires**, bien que le PE se fût prononcé en ce sens dans des termes plus vigoureux, demandant que l'emploi soit **"au centre" de toutes les politiques communautaires**, y compris l'UEM.
 - En définitive, les nouvelles dispositions **préservent la compétence exclusive des États et ne comportent pas de grandes prévisions ni de programmes financiers**. Qui plus est, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de ces dispositions.
-
- En matière de **procédure**, il incombe au Conseil européen d'examiner un **rapport annuel conjoint** de la Commission et du Conseil sur la situation de l'emploi dans la Communauté et d'adopter des **conclusions** à ce sujet. Sur la base de ces dernières, le Conseil de l'Union, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du PE, du CES, du Comité des régions et du nouveau Comité de l'emploi, **élabore chaque année des lignes directrices sur l'emploi**, dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi. Ces derniers sont tenus de présenter un rapport annuel sur les principales mesures qu'ils ont prises. Sur la base de ces rapports et des avis du Comité de l'emploi, et sur recommandation de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut, s'il le juge approprié, adresser des **recommandations** aux États membres (article 4 du nouveau titre).

- Par ailleurs, l'article 5 dispose que le Conseil, en codécision avec le PE et après consultation du CES et du Comité des régions, peut adopter des **mesures d'encouragement destinées à promouvoir la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi** (essentiellement, par la voie d'échanges d'informations et de meilleures pratiques, d'analyses et de conseils ainsi que de projets pilotes). Toutefois, ces mesures ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres⁽¹⁾.

Évaluation:

Le PE a obtenu satisfaction en ce qui concerne le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, mais pas pour ses propres compétences: ainsi, alors que le PE avait demandé le vote à la majorité qualifiée et la codécision généralisée, il n'a obtenu que la consultation et, à titre exceptionnel, la codécision dans les cas spécifiés.

- Enfin, l'article 6 prévoit l'institution par le Conseil, après consultation du PE, d'un **Comité de l'emploi à caractère consultatif**, composé de deux représentants des États membres et de deux représentants de la Commission. Ce comité a pour mission de suivre l'évolution de la situation de l'emploi et des politiques de l'emploi dans les États membres et dans la Communauté, de formuler des avis et de contribuer à la préparation des délibérations du Conseil après avoir consulté à cet effet les partenaires sociaux.

Évaluation:

*Il convient de considérer comme un élément positif la création d'un **Comité de l'emploi à caractère consultatif**, mais il faut déplorer que la procédure de codécision ne soit pas d'application pour la création de ce comité, comme le demandait le PE, seule une procédure de consultation, beaucoup plus limitée, étant prévue.*

1.3.3. En outre, le chapitre 4 du traité d'Amsterdam a trait à la **politique sociale**. En premier lieu, sont abrogés le Protocole n° 14 sur la politique sociale, annexé au TCE, ainsi que l'Accord sur la **politique sociale** annexé à ce protocole, dont les dispositions, renforcées, sont incorporées dans les articles 117 et suivants du traité:

- D'une part, le **nouvel article 117** prévoit comme **nouveaux objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines et la lutte contre les exclusions**. En tout état de cause, les mesures que la Communauté et les États membres mettent en oeuvre en la matière tiennent compte de la **diversité des pratiques nationales** et de la **nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté**.

Évaluation:

L'incorporation du Protocole social dans le traité consiste un véritable succès de la CIG, en ce sens qu'elle confère plus de cohérence et d'unité à la politique sociale de la Communauté. Il en va de même en ce qui concerne l'amorce d'une coordination des efforts des gouvernements et des partenaires sociaux, demandée par le PE et inscrite dans le nouveau traité. En revanche, il n'a pas été fait droit à la demande du PE consistant à inclure dans le traité les principes fondamentaux de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, à laquelle il est fait allusion uniquement

(1) Une Déclaration relative aux actions d'encouragement, à insérer dans l'Acte final, dispose que ces actions doivent toujours comporter des précisions quant aux raisons de leur adoption, à leur durée - qui ne devrait pas dépasser cinq ans - et à leur montant maximal. Selon une autre Déclaration relative à l'article 5, à insérer dans l'Acte final, toute dépense effectuée en application de cet article sera imputée à la rubrique 3 des perspectives financières, ce qui revient à dire qu'elle n'est pas imputée sur les dépenses des Fonds structurels.

à l'article 117, ni à sa proposition selon laquelle la Commission aurait dû présenter un calendrier et un ensemble de mesures visant à la réalisation de l'Union sociale. En outre, hormis des déclarations à caractère général, le traité ne prévoit pas, contrairement à ce que le PE demandait, l'obligation pour l'UE de mener une politique visant à mettre un terme à l'injustice sociale, à l'exclusion, à la discrimination et à la pauvreté, y compris par la voie d'actions directes de lutte contre l'exclusion sociale.

- D'autre part, le **nouvel article 118** prévoit l'adoption de directives par le Conseil, en **codécision** avec le PE et après consultation du CES, afin d'arrêter des **prescriptions minimales** destinées à **soutenir et à compléter l'action des États membres** dans plusieurs domaines: santé et sécurité des travailleurs⁽¹⁾, conditions de travail, information et consultation des travailleurs, intégration des personnes exclues du marché du travail, égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail. Sont également prévues des **mesures d'encouragement à la coopération entre États membres** (initiatives visant à améliorer les connaissances, échanges d'informations et lutte contre l'exclusion sociale)⁽²⁾. En revanche, il appartient au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après **consultation** du PE et du CES, d'arrêter des **prescriptions minimales dans d'autres domaines**: sécurité sociale et protection sociale des travailleurs, protection de ces derniers en cas de résiliation du contrat de travail, représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté et contributions financières pour la promotion de l'emploi ainsi que la création d'emplois. La mise en oeuvre de ces directives pourra être confiée aux partenaires sociaux, et les États membres auront la faculté d'adopter des mesures plus strictes compatibles avec le traité. Les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out.

Évaluation:

- ▶ S'agissant d'actes législatifs, le PE avait demandé la généralisation du vote à la majorité qualifiée et de la codécision, aussi convient-il de se féliciter de l'extension de l'un et de l'autre aux prescriptions minimales à arrêter dans les domaines précités. Malheureusement, les mesures en faveur des personnes âgées et des handicapés n'ont finalement pas été incluses.
 - ▶ Il y a lieu également de déplorer le fait que l'unanimité comme la consultation aient été maintenues dans d'autres cas, **plus nombreux** (pour lesquels les dispositions de l'ancien Accord sur la politique sociale n'ont, en fait, pas été modifiées), ainsi que l'existence d'autres exceptions d'importance.
-
- Un **nouvel article 118 A** dispose que la Commission a pour tâche de promouvoir la **consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire** et de les consulter avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale. La durée de la procédure de consultation ne peut dépasser en principe neuf mois, délai susceptible d'être prorogé d'un commun accord, et pourra même déboucher sur la procédure prévue au **nouvel article 118 B**. Conformément à celle-

(1) Une Déclaration relative à l'article 118, paragraphe 2, à insérer dans l'Acte final, spécifie qu'il n'est pas dans l'intention de la Communauté, en arrêtant des prescriptions minimales en la matière, de pénaliser de manière injustifiée les travailleurs des petites et moyennes entreprises.

(2) Une Déclaration relative à l'article 118, à insérer dans l'Acte final, spécifie que les dépenses résultant de toutes ces mesures sont également imputées à la rubrique 3 des perspectives financières.

ci, le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire à des relations conventionnelles, y compris des accords, mis en oeuvre en vertu d'une décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, sauf dans les cas précités où l'unanimité du Conseil est requise⁽¹⁾.

- Le nouvel article 118 C assigne pour mission à la Commission de faciliter la coordination des actions des États membres en matière de politique sociale et, plus particulièrement, en ce qui concerne l'emploi, le droit du travail et les conditions de travail, la formation professionnelle et le perfectionnement professionnel, la sécurité sociale, les accidents du travail et les maladies professionnelles, l'hygiène du travail, le droit d'association et les conventions collectives. À cet effet, la Commission conserve la faculté de procéder à des études, d'organiser des consultations et de rendre des avis, dans ce dernier cas après consultation du CES.
- Le nouvel article 119 impose aux États membres l'obligation d'assurer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur. Surtout, il est prévu que le Conseil, en codécision avec le PE et après consultation du CES, adopte les mesures nécessaires pour assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail. De plus, la possibilité pour les États membres d'adopter des mesures discriminatoires positives en faveur du sexe sous-représenté dans la vie professionnelle ou consistant à compenser des désavantages dans la carrière professionnelle est expressément prévue⁽²⁾.

Évaluation:

Comme cela été dit, cet article marque un progrès notable en matière d'emploi dans la mesure où il introduit une nouvelle base juridique, fondée sur le vote à la majorité qualifiée et sur la codécision. Néanmoins, il n'englobe pas tous les aspects de la politique d'égalité dans la forme souhaitée par le PE.

- Le nouvel article 119 A, qui reprend le libellé de l'ancien article 120 du TUE, prévoit que les États membres maintiennent l'équivalence existante des régimes de congés payés, tandis que le nouvel article 120 dispose que la Commission établit chaque année un rapport sur la réalisation des objectifs en matière d'emploi qui sont visés à l'article 117. Ce rapport, qui doit porter notamment sur la situation démographique de la Communauté, est transmis au Conseil, au CES et au PE, lequel peut également inviter la Commission à établir des rapports spécifiques concernant la situation sociale.

1.4. RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

- À ce sujet, le chapitre 8 du traité d'Amsterdam modifie en premier lieu l'article 227, paragraphe 2, du TCE de manière à spécifier que les dispositions du traité sont également applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries. En outre, eu égard à leur situation particulière, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du PE, est habilité à arrêter des mesures

⁽¹⁾ Aux termes d'une Déclaration relative à l'article 118 B, à insérer dans l'Acte final, la première des dispositions à adopter consiste à développer, au moyen de négociations collectives menées conformément aux règles de chaque État membre, le contenu des accords, de sorte que les États membres ne sont pas obligés d'appliquer ou de transposer directement ces accords.

⁽²⁾ La Déclaration relative à l'article 119, paragraphe 4, à insérer dans l'Acte final, dispose que les États membres s'engagent à améliorer la situation des femmes dans la vie professionnelle.

spécifiques pour l'application du traité à ces régions, mais en veillant à ne pas nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes. Par ailleurs, et pour ce qui concerne les **régions insulaires**, une **modification est apportée à l'article 130 A, deuxième alinéa, du TCE**, relatif à la cohésion économique et sociale, de manière à étendre ces dispositions aux îles, de sorte que la Communauté s'engage maintenant à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ou des îles⁽¹⁾. Enfin, il est inclus une **Déclaration concernant les pays et territoires d'outre-mer**, qui invite au réexamen du régime d'association des PTOM d'ici à février 2000 dans le quadruple objectif de promouvoir plus efficacement le développement économique et social des PTOM, de développer les relations économiques entre ces derniers et l'UE, de prendre davantage en compte la diversité et la spécificité de chacun d'eux et d'améliorer l'efficacité de l'instrument financier.

Évaluation:

- *Cet ensemble de décisions répond à la proposition émise par le PE de réserver à ces régions et territoires un traitement juridique différencié et spécifique, qui avait obtenu initialement le soutien clair et net de quatre États membres seulement (Grèce, Espagne, France et Portugal), alors que la majorité s'y opposait pour des raisons de coûts, mais qui a finalement été retenue.*
- *Même si le vote à la majorité qualifiée est prévu pour l'adoption des mesures spécifiques en faveur de ces régions, il est, en revanche, inacceptable que seul le droit d'être consulté soit reconnu au PE alors que celui-ci demande l'application de la procédure de codécision pour tous les actes législatifs.*

1.5. ENVIRONNEMENT

- Le chapitre 5 du traité d'Amsterdam modifie, en premier lieu, le septième alinéa du préambule du TUE afin d'ajouter une référence à la nécessité de tenir compte du principe du développement durable. À cette fin, une modification est apportée à l'article B du TUE afin d'inscrire au nombre des objectifs de l'Union un développement équilibré et durable, ainsi qu'à l'article 2 du TCE pour mettre en relief la mission qui incombe à la Communauté de promouvoir un développement non seulement harmonieux et équilibré, mais aussi durable, des activités économiques dans la Communauté.
- Le nouveau traité prévoit par ailleurs l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles avec l'insertion d'un nouvel article 3 D, aux termes duquel les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et dans la mise en oeuvre des politiques et des actions de la Communauté afin de promouvoir le développement durable⁽²⁾.

(1) Qui plus est, une Déclaration relative aux régions insulaires reconnaît que celles-ci souffrent de handicaps structurels qui nuisent à leur développement économique et social, ce dont la législation communautaire doit tenir compte, et qui justifient l'adoption éventuelle de mesures spécifiques afin que ces régions puissent être intégrées dans le marché intérieur dans des conditions équitables.

(2) Dans une Déclaration à annexer à l'Acte final, il est pris acte de l'engagement de la Commission de préparer des études d'évaluation de l'impact environnemental pour les propositions susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement.

- En outre, il est introduit de nouveaux paragraphes 3 à 9 dans l'article 100 A du TCE en ce qui concerne le rapprochement des dispositions législatives ayant une incidence directe sur l'établissement du marché intérieur. En particulier, des modifications ont été apportées pour garantir que la Commission, le Conseil et le PE, dans le cadre de leurs compétences respectives, tiennent compte de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques (nouveau paragraphe 3). Tout État membre qui entend maintenir des dispositions nationales en la matière est tenu de notifier à la Commission ces dispositions ainsi que les raisons de leur maintien (paragraphe 4); il en va de même pour des dispositions nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail (paragraphe 5). La Commission dispose d'un délai de six mois, qui peut être prorogé lorsque cela est justifié par la complexité de la question et ne présente pas de danger pour la santé humaine, pour approuver ou rejeter ces dispositions nationales, après avoir vérifié qu'elles ne constituent pas une entrave au fonctionnement du marché intérieur (paragraphe 6). La Commission est tenue d'examiner immédiatement s'il y a lieu de proposer des mesures appropriées au Conseil lorsqu'un État membre soulève un problème particulier de santé publique dans un domaine qui a fait préalablement l'objet de mesures d'harmonisation.
- Enfin, le chapitre 8 du traité d'Amsterdam inclut un nouveau Protocole sur le bien-être des animaux, à annexer au TCE, selon lequel la Communauté et les États membres, lorsqu'ils formulent et mettent en oeuvre la politique communautaire, tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux, tout en respectant les dispositions internes et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.

Evaluation:

- Les demandes du PE ont été satisfaites en ce qui concerne, d'une part, l'inscription de l'environnement au nombre des objectifs et des missions de l'Union et, d'autre part, la référence explicite à l'intégration de la protection de l'environnement dans la définition et dans la mise en oeuvre des politiques et des actions de la Communauté, bien que cette déclaration formulée en termes généraux ne s'accompagne pas d'une réforme concrète des articles 130 U, paragraphe 1, 130 A et 130 B, troisième alinéa, proposée par le PE. Celui-ci n'a pas obtenu non plus le renforcement des dispositions pour les rapports d'évaluation des incidences sur l'environnement, qu'il avait demandé dans le cadre de l'article 130 R, paragraphe 2.
- En ce qui concerne la procédure de prise de décision, le PE ne voit aucun motif d'être satisfait, qu'il s'agisse de la procédure à suivre (le PE avait demandé la codécision, qu'il n'a pas obtenue), ou de l'extension du vote à la majorité qualifiée (le PE plaidait en faveur de l'abandon de l'unanimité pour l'article 130 S, ce qu'il n'a pas obtenu non plus).
- Le PE souhaitait également que soit prévue la possibilité pour un État membre d'adopter des dispositions plus strictes en matière d'environnement, point sur lequel il a obtenu satisfaction avec la modification de l'article 100 A, qui accorde par ailleurs un délai de six mois à la Commission pour confirmer que ces dispositions sont conformes aux règles du marché intérieur afin de préserver celui-ci.
- En ce qui concerne la proposition du Parlement d'inclure dans le traité un nouveau titre relatif au bien-être des animaux, il a finalement été décidé d'insérer un protocole, dont il a été question ci-dessus.

1.6. SUBSIDIARITÉ

- Sur la base des conclusions du Conseil européen de Birmingham du 16 octobre 1992 et de l'approche globale relative à l'application du principe de subsidiarité, qui a été arrêtée par le Conseil européen lors de sa réunion d'Édimbourg, les 11 et 12 décembre 1992, il est ajouté au TCE un **Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité**⁽¹⁾.

Évaluation:

Il est ainsi fait droit aux demandes formulées par le PE, lequel était favorable au maintien de l'article 3 B et à l'insertion d'un nouveau protocole rédigé dans les termes de Birmingham et d'Édimbourg, dans le plein respect de l'Accord interinstitutionnel du 28 octobre 1993 (qui acquièrent ainsi une valeur juridique), opposé au contrôle de la subsidiarité par la COSAC ou par les parlements nationaux, favorable au maintien de l'article 235 et opposé à l'insertion dans le traité d'une liste fixe des compétences de l'Union et des États membres, des droits régionaux et des clauses de caducité ("sunset clauses").

1.7. TRANSPARENCE ET SIMPLIFICATION

- Le **chapitre 10** du traité d'Amsterdam modifie, en premier lieu, l'article A, deuxième alinéa, du TUE afin d'insister sur le fait que les décisions de l'Union doivent être prises non seulement le plus près possible des citoyens, mais aussi dans le plus grand respect du principe d'ouverture. Il est ajouté également un **nouvel article 191 A** dans le TCE, qui établit le **droit d'accès** des citoyens de l'Union ainsi que de toute personne physique ou morale résidant sur le territoire de l'Union aux **documents du PE, du Conseil et de la Commission** (paragraphe 1). Il revient au Conseil de fixer, dans un délai de deux ans et en codécision avec le PE, les **principes généraux et les limites** de ce droit d'accès, limites motivées par des raisons d'intérêt public ou privé, tandis que chaque institution élabore, dans le cadre de son **règlement intérieur**, des **dispositions particulières concernant l'accès à ses documents**⁽²⁾.

Évaluation:

- *L'ajout de la transparence et de l'ouverture des procédures des institutions au nombre des principes de l'Union européenne ainsi que l'inscription dans le traité du principe de l'accès aux documents des institutions marquent sans conteste une étape importante sur la voie d'un rapprochement entre l'Union et les citoyens.*
 - *Il faut également se féliciter du fait qu'il appartient désormais au Conseil, en codécision avec le PE, de fixer les principes généraux qui régissent l'exercice de ce droit d'accès et les limites de ce droit.*
 - *En revanche, il convient de déplorer que les mesures d'application doivent être prises dans le cadre du règlement intérieur des institutions, ce à quoi le PE s'était formellement opposé.*
- Par ailleurs, il convient de signaler qu'un **nouvel alinéa au paragraphe 3 de l'article 151 du TCE** définit les modalités d'application du nouvel article 191 A, paragraphe 3, en matière de **transparence**, en établissant que le Conseil définit, dans son règlement intérieur, les conditions dans lesquelles le public a accès à ses documents et détermine les cas dans lesquels il doit être considéré comme agissant en sa qualité de législateur. En tout état de cause, lorsqu'il agit en sa qualité de législateur, le Conseil doit **rendre publics les résultats des votes, les explications de vote ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal**.

(1) Une **Déclaration relative à ce Protocole** confirme la déclaration n°19 annexée au TCE, relative à l'application du droit communautaire, ainsi que les conclusions du Conseil européen d'Essen, selon lesquelles les États membres sont responsables de l'application, sur le plan administratif, du droit communautaire, sans préjudice des compétences en matière de surveillance, de contrôle et de mise en oeuvre qui sont conférées au Conseil et à la Commission.

(2) Une **Déclaration concernant l'article 191 A, paragraphe 1, du TCE**, à insérer dans l'Acte final, permet à un État membre de demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.

Évaluation:

Tout en représentant un progrès important par rapport à la situation actuelle, l'ouverture des réunions du Conseil qui est prévue ne répond pas pleinement, tant s'en faut, au souhait du PE, lequel avait demandé expressément que, lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, ses délibérations soient publiques et son ordre du jour contraignant, sauf exception spécifique, dûment motivée, décidée à la majorité des deux tiers, et communiquée au PE avec les raisons qui la justifient.

■ Par ailleurs, la section VI du traité d'Amsterdam a trait à la simplification et à la codification des traités:

◆ Pour ce qui est de la simplification, il est établi que les modifications proposées en vue de simplifier les traités (cf. CONF/4156/1/97 REV 1) forment la deuxième partie du traité d'Amsterdam.

Évaluation:

En ce qui concerne l'économie et le libellé du nouveau traité, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'aucun progrès n'a malheureusement été réalisé en la matière et que le texte adopté est plus incompréhensible que jamais pour le citoyen ordinaire, ce qui est exactement à l'opposé de l'objectif recherché à l'ouverture de la CIG.

◆ Pour ce qui est de la codification, une Déclaration à insérer dans l'Acte final dispose qu'il est convenu que les travaux entamés pendant la Conférence intergouvernementale seront poursuivis le plus rapidement possible en vue de procéder à une codification de tous les traités pertinents, y compris le traité sur l'Union européenne, et que le résultat définitif de cet exercice technique, qui sera rendu public à titre d'exemple sous la responsabilité du Secrétaire général du Conseil, n'aura pas de valeur juridique.

Évaluation:

Il s'agit en réalité d'une codification apparente des traités à partir de la fusion de ceux-ci, y compris le traité sur l'Union européenne, qui remplira certainement son rôle de clarification, mais présente un grave défaut, en ce sens que la version ainsi codifiée n'aura aucune valeur juridique. Il est dès lors permis de penser que cet exercice n'aura de fait qu'une utilité très restreinte. En tout état de cause, il ne répondra pas à l'ambition déclarée du Conseil européen de Dublin de codifier l'ensemble des traités, ce qu'il a été impossible d'obtenir, certains États redoutant que la ratification du nouveau traité codifié ne conduise à la réouverture du débat sur l'ensemble de ses dispositions.

2. LES INSTITUTIONS AU SEIN D'UNE UNION PLUS DÉMOCRATIQUE ET PLUS EFFICACE - PREMIER PILIER (COMMUNAUTAIRE)

La section IV du nouveau traité d'Amsterdam comporte certaines dispositions relatives aux institutions de l'Union, dont le regroupement en divers chapitres, protocoles et déclarations ne suffit pas à masquer les résultats maigres et insignifiants obtenus:

■ En premier lieu, le Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne dispose, en son article premier, qu'à la date d'entrée en vigueur du premier élargissement de l'Union, la Commission se compose d'un ressortissant de chacun des États membres, à condition qu'à cette date, la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée; soit par une nouvelle pondération des voix, soit par une double majorité, compte tenu notamment d'une compensation pour les États membres qui renoncent à la possibilité de nommer un deuxième membre de la Commission.

- En deuxième lieu, l'article 2 dudit protocole prévoit la convocation d'une nouvelle Conférence intergouvernementale un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt États membres, pour procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions⁽¹⁾.

Évaluation:

- Le protocole précité constitue en réalité un *aveu d'impuissance* en ce qui concerne les deux questions institutionnelles fondamentales dont la CIG était saisie (composition de la Commission et pondération des voix au Conseil), qui, selon les décisions adoptées par les Conseils européens de Bruxelles (10 et 11 décembre 1993), de Corfou (24 et 25 juin 1994), de Cannes (26 et 27 juin 1995), de Madrid (15 et 16 décembre 1995) et de Turin (29 mars 1996), auraient dû être réglées dans le nouveau traité dans la perspective de l'élargissement.
- La démarche adoptée, qui a consisté à décider dès le début d'attendre les phases finales de la Conférence pour rechercher une solution à ces problèmes, comme à d'autres, tout aussi délicats (comme le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée), s'est avérée une *tactique néfaste*, que le PE avait dénoncée en temps voulu. En effet, la solution à ces problèmes a été abandonnée aux intérêts nationaux et électoraux des participants, ce qui s'est soldé par un échec, étant donné que la convocation de la CIG avait notamment pour but de renforcer la légitimité démocratique des institutions de l'Union et d'améliorer leur fonctionnement dans la perspective de l'élargissement.
- La convocation d'une nouvelle CIG pour régler ces questions délicates de composition et de fonctionnement des institutions coïncidera avec le point culminant de l'élargissement de l'Union: d'une part, il existe de bonnes raisons de penser que la nouvelle CIG ne pourra parvenir à des résultats immédiats et acceptables pour tous qui soient très différents de ceux qui étaient sur le point d'être obtenus à Amsterdam; d'autre part, il semble évident que les négociations seront encore plus difficiles dans une Union européenne composée de vingt membres; qui plus est, il reste à savoir quand cette CIG aura lieu.

2.1. PARLEMENT EUROPÉEN

Le chapitre 14 du traité d'Amsterdam comporte des dispositions sur les procédures législatives, sur la simplification de la procédure de codécision ainsi que sur l'organisation et la composition du PE.

- En ce qui concerne les procédures législatives, le nouveau traité énumère, en premier lieu, les cas dans lesquels la procédure de l'avis conforme sera d'application; celle-ci est étendue **uniquement aux sanctions applicables en cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux** par un État membre (article F a)⁽²⁾.

Évaluation:

Le bilan est manifestement négatif. Sauf dans le cas précité, il a été finalement décidé de maintenir le statu quo, ce qui ne saurait satisfaire le PE, qui avait expressément demandé l'extension de la procédure de l'avis conforme aux accords internationaux visés à l'article 228, en matière de ressources propres, en relation avec l'article 235 et, surtout, pour la révision des traités.

⁽¹⁾ Une Déclaration à insérer dans l'Acte final dispose en outre que jusqu'à l'entrée en vigueur du premier élargissement, la décision du Conseil du 29 mars 1994 ("Compromis de Ioannina") sera prorogée et que, d'ici là, une solution sera trouvée pour le cas spécial de l'Espagne.

⁽²⁾ Les autres cas, qui étaient déjà prévus par les dispositions existantes, dans lesquels la procédure de l'avis conforme sera d'application sont les articles O (procédure d'adhésion), 130 D (Fonds structurels et Fonds de cohésion), 138, paragraphe 3 (procédure électorale uniforme) et 228, paragraphe 3, deuxième alinéa (en rapport avec les accords d'association, les accords qui créent un cadre institutionnel spécifique, les accords ayant des implications budgétaires notables pour la Communauté et les accords impliquant une modification d'un acte adopté selon la procédure de la codécision).

- En deuxième lieu, l'application de la procédure de codécision est étendue à vingt-trois nouveaux cas, dont huit sont prévus par les nouvelles dispositions: mesures d'encouragement à l'emploi (article 5); égalité des chances et de traitement en matière de politique sociale (article 119); en matière de santé publique, pour l'établissement d'exigences minimales en ce qui concerne la qualité et la sécurité des organes ainsi que pour l'adoption de mesures vétérinaires et phytosanitaires visant à assurer la protection de la santé publique (article 129); principes généraux en matière de transparence (article 191 A); lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté (article 209 A); coopération douanière (nouvel article); statistiques (article 213 A) et mise en place d'une autorité consultative indépendante en matière de protection des données (article 213 B). Dans les quinze autres cas, il existait déjà des dispositions dans le traité, mais celles-ci prévoyaient d'autres procédures⁽¹⁾.

Évaluation:

- *Malgré les résultats obtenus, il s'agit pour ainsi dire d'une victoire à la Pyrrhus étant donné que le PE demandait la codécision pour tous les actes législatifs, indépendamment de la procédure de vote au Conseil (unanimité ou VMO), ce qu'il n'a obtenu que pour certains d'entre eux, dont seul un petit nombre a un caractère véritablement déterminant. Ainsi, la codécision n'a pas été étendue à des secteurs fondamentaux tels que la PAC, la fiscalité indirecte ou les nouveaux domaines communautarisés du troisième pilier.*
- *Les propositions de la Commission (fondées sur la notion de "domaine législatif") ont semblé être bien accueillies par de nombreux États membres dans un premier temps, mais les positions ont évolué dans la dernière phase au point que la démarche restrictive du "cas par cas" s'est finalement imposée.*
- *Enfin, il convient de signaler que l'unanimité du Conseil est maintenue dans trois cas.*

(1) Les 15 cas pour lesquels des dispositions existaient déjà dans les traités et les procédures qui étaient applicables pour chacun d'eux sont les suivants: article 6: règles visant à interdire toute discrimination en raison de la nationalité (avant coopération); article 8 A, paragraphe 2: dispositions visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (avant avis conforme, l'unanimité du Conseil est également requise); article 51: marché intérieur (avant consultation, mais l'unanimité du Conseil est également requise); règles relatives à la sécurité sociale des travailleurs migrants de la Communauté; article 56, paragraphe 2: coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers (droit d'établissement); article 57, paragraphe 2 (l'unanimité du Conseil est également requise): coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci (avant consultation); modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès de personnes physiques (avant consultation); article 75, paragraphe 1: politique des transports (avant coopération); règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres; conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre; mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports; article 84: politique des transports (avant coopération): navigation maritime et aérienne; politique sociale: articles résultant de la transposition dans le traité de l'Accord sur la politique sociale (article 2, paragraphe 2), à l'exception des aspects de cet accord qui requièrent actuellement l'unanimité (article 2, paragraphe 3) (avant coopération); article 125: décisions d'application relatives au Fonds social européen (avant coopération); article 127, paragraphe 4: formation professionnelle (avant coopération); mesures visant à contribuer à la réalisation des objectifs visés à l'article 127; article 129 D, troisième alinéa: autres mesures (RTE) (avant coopération); article 130 E: décisions d'application du FEDER (avant coopération); article 130 O, deuxième alinéa: adoption de mesures visées aux articles 130 J, K et L - recherche (avant coopération); article 130 S, paragraphe 1: environnement (avant coopération); actions à entreprendre par la Communauté en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 130 R; article 130 W: coopération au développement (avant coopération).

- Pour ce qui est de la **simplification de la procédure de codécision**, il s'agit indubitablement d'une réforme d'envergure, étant donné que **l'article 189 B du TCE est modifié afin d'alléger la procédure**, et ce, de la manière suivante: adoption définitive du texte à l'issue de la première lecture si le Conseil et le PE s'entendent sur un texte identique, simplification de la deuxième lecture et suppression de la phase d'intention de rejet et, surtout, suppression de la troisième lecture. Il en résulte que, dans la pratique, **cette procédure est notablement simplifiée⁽¹⁾**.

Évaluation:

Il s'agit là d'un des rares succès véritablement décisifs pour le PE, qui acquiert ainsi la qualité de colégislateur sur un pied d'égalité avec le Conseil en matière de procédure⁽²⁾.

- En ce qui concerne **l'organisation et la composition du PE**, une **modification** est apportée, en premier lieu, à **l'article 137 du TCE** afin de fixer à **700 au maximum** le nombre des membres de cette institution.
- En outre, pour le cas où le nombre des représentants de chaque État serait modifié, **il est ajouté un nouvel alinéa à l'article 2 de l'Acte du 20 septembre 1976**, en relation avec l'article 138, paragraphe 2, du TCE, aux termes duquel le nombre des représentants au PE doit assurer une **représentation appropriée des peuples des États réunis dans la Communauté**.

Évaluation:

*Il s'agit précisément du **plafond fixé par le PE lui-même**, lequel a été suivi sur ce point par les États membres. Pour ce qui est du nombre de sièges, l'absence de disposition précise est due une nouvelle fois aux divergences de vues qui séparent les États membres, les uns étant favorables au maintien de la formule actuelle, les autres à un équilibre sièges/population.*

⁽¹⁾ Une **Déclaration sur le respect des délais pour le déroulement de la procédure de codécision**, à insérer dans l'Acte final, invite les trois institutions intéressées à garantir que la procédure de codécision se déroule aussi rapidement que possible et à respecter les délais fixés, qui ne pourront être prolongés qu'en cas d'absolue nécessité. Le délai qui sépare la deuxième lecture du PE et l'issue des travaux du comité de conciliation ne doit en aucun cas dépasser neuf mois.

⁽²⁾ La simplification de la procédure de codécision a été effectuée par une **modification de l'article 189 B du TCE**, selon laquelle la Commission présente une proposition au PE et au Conseil. Ce dernier, statuant à la majorité qualifiée et après avis du PE, s'il approuve tous les amendements figurant dans l'avis du PE, peut arrêter la proposition d'acte ainsi amendée; si le PE ne propose aucun amendement, le Conseil peut arrêter la proposition d'acte; dans les autres cas, le Conseil adopte une **position commune** et la transmet au PE, qu'il doit informer pleinement des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position commune. La Commission informe pleinement le PE de sa position. Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le PE approuve la position commune ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé arrêté conformément à cette position commune; si le PE rejette, à la majorité absolue des membres qui le composent, la position commune, la proposition d'acte est réputée non adoptée; si le PE propose, à la majorité absolue des membres qui le composent, des **amendements** à la position commune, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du PE, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, approuve tous les amendements, l'acte concerné est réputé arrêté sous la forme de la position commune ainsi amendée; toutefois, le Conseil statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission. Si le Conseil n'approuve pas tous les amendements, le Président du Conseil, en accord avec le Président du PE, convoque le comité de conciliation dans un délai de six semaines.

Le **comité de conciliation**, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du PE, a pour mission d'aboutir à un accord sur un **projet commun** à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des représentants du PE. La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du PE et du Conseil. Pour s'acquitter de sa mission, le comité de conciliation examine la position commune sur la base des amendements proposés par le PE. Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le comité de conciliation approuve un projet commun, le PE et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour arrêter l'acte concerné conformément au projet commun, à la majorité absolue des suffrages exprimés lorsqu'il s'agit du PE et à la majorité qualifiée lorsqu'il s'agit du Conseil. En l'absence d'approbation par l'une ou l'autre des deux institutions dans le délai visé, la proposition d'acte est réputée non adoptée. Lorsque le comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, la proposition d'acte est réputée non adoptée. Les délais de trois mois et de six semaines visés au présent article sont prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines au maximum à l'initiative du PE ou du Conseil.

- Pour ce qui est d'une procédure électorale uniforme, le nouveau premier alinéa du paragraphe 3 de l'article 138 du TCE dispose que le PE élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.

Évaluation:

Il y a lieu de signaler que le PE avait demandé la codécision pour ce qui a trait à la procédure électorale uniforme, mais que, en fait, il a obtenu seulement la reconnaissance d'un droit d'initiative dont il jouissait déjà.

- Par ailleurs, un succès important a été remporté en ce qui concerne le statut des députés au PE, puisque le nouveau paragraphe 4 de l'article 138 du TCE dispose que le PE fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité.

Évaluation:

Il s'agit là d'un succès indubitable du PE, lequel avait demandé l'introduction d'une base juridique qui prévoit la fixation, par le PE, d'un statut sur l'exercice du mandat de ses membres. Il souhaitait que ce statut fût arrêté par la majorité des membres du PE, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Malheureusement, l'exigence de l'unanimité pour les délibérations du Conseil a été maintenue sur ce point également.

- Enfin, en ce qui concerne le siège du PE, il a été ajouté au Traité d'Amsterdam, au chapitre 18, un Protocole selon lequel le PE a son siège à Strasbourg, où se tiennent les douze périodes de session plénières mensuelles, y compris la session budgétaire. Les périodes de session plénières additionnelles se tiennent à Bruxelles. Les commissions du PE siègent à Bruxelles. Le secrétariat général du PE et ses services restent installés à Luxembourg⁽¹⁾.

Évaluation:

Sur la question du siège, le PE ne peut que déplorer l'ajout de ce Protocole au traité, qui fait fi du droit du PE de fixer lui-même son siège.

(1) L'article unique dudit Protocole, qui confirme le statu quo, prévoit également que le Conseil a son siège à Bruxelles. Pendant les mois d'avril, de juin et d'octobre, le Conseil tient ses sessions à Luxembourg. La Commission a son siège à Bruxelles. Les services énumérés aux articles 7, 8 et 9 de la Décision du 8 avril 1965 sont établis à Luxembourg. La Cour de justice et le Tribunal de première instance ont leur siège à Luxembourg. La Cour des comptes a son siège à Luxembourg. Le Comité économique et social a son siège à Bruxelles. Le Comité des régions a son siège à Bruxelles. La Banque européenne d'investissement a son siège à Luxembourg. L'Institut monétaire européen et la Banque centrale européenne ont leur siège à Francfort. L'Office européen de police (Europol) a son siège à La Haye.

En ce qui concerne les **autres demandes du PE**, les résultats sont les suivants:

Évaluation:

- *Faute de l'avoir demandé, le PE n'a pas obtenu un véritable droit d'initiative législative, alors que certains États membres étaient favorables à ce que la Commission donne suite aux propositions d'initiative de celui-ci (Grèce et Irlande).*
- *Comme le PE l'avait demandé, il a été décidé de réduire à trois le nombre des procédures législatives (codécision, consultation et avis conforme). Cela signifie concrètement que la procédure de coopération est supprimée, sauf en ce qui concerne l'UEM.*
- *Pour ce qui est de la procédure de consultation, seuls l'Italie, l'Autriche, le Portugal et la Finlande se sont montrés partisans d'une nouvelle consultation éventuelle du PE.*
- *En matière de comitologie, la plupart des États membres étaient favorables à ce que les compétences du PE soient celles qui font l'objet du modus vivendi actuel mais ne souhaitaient pas qu'elles soient éventuellement inscrites dans une déclaration, ce qui, de toute façon, n'est pas satisfaisant pour le PE. En outre, celui-ci n'a pu obtenir un droit de contrôle a posteriori en la matière.*
- *Le PE n'a pas obtenu non plus satisfaction en ce qui concerne le renforcement de ses pouvoirs de saisine de la Cour de justice, celui-ci ayant demandé à être placé sur un pied d'égalité avec le Conseil et la Commission.*
- *En revanche, le PE a remporté un succès notable en ce qui concerne l'approbation de la nomination du Président de la Commission, encore que les nouvelles dispositions ne fassent qu'entériner une pratique existante. De fait, les pouvoirs de contrôle politique du PE en ce qui concerne les nominations dans les institutions de l'Union n'ont pas été renforcés.*

2.2. PARLEMENTS NATIONAUX

Le chapitre 19 du nouveau traité est consacré au rôle des parlements nationaux et comporte un projet de protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, qui est annexé au traité sur l'Union européenne:

- En premier lieu, il est prévu une meilleure information des parlements des États membres: tous les documents de consultation de la Commission (Livres verts, Livres blancs et communications) sont transmis rapidement aux parlements nationaux des États membres. En outre, les propositions législatives de la Commission sont communiquées suffisamment à temps pour que chaque parlement national les reçoive comme il convient. Enfin, entre le moment où la Commission met à la disposition du PE et du Conseil une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du TUE, dans toutes les langues, et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte, soit en vue de l'adoption d'une position commune, il doit s'écouler un délai de six semaines, sauf exception pour des raisons d'urgence, lesquelles doivent être exposées dans l'acte ou dans la position commune.

Évaluation:

Le PE s'était déclaré favorable à l'insertion dans le traité d'un nouveau protocole sur le rôle des parlements nationaux. En outre, le contenu du protocole, s'agissant d'une meilleure information des parlements nationaux, est conforme aux souhaits exprimés par le PE: envoi de tous les documents de consultation de la Commission (Livres verts, Livres blancs et communications); information avant les réunions du Conseil et fixation d'un délai minimal entre la réception des propositions législatives de la Commission dans toutes les langues et l'inscription de ces propositions à l'ordre du jour du Conseil.

- Le projet de protocole contient, de surcroît, certaines dispositions concernant la Conférence des organes des parlements spécialisés dans les affaires européennes (COSAC). Celle-ci peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée aux institutions de l'Union européenne, notamment sur la base de projets d'actes que des représentants de gouvernements des États membres peuvent décider d'un commun accord de lui transmettre. En particulier, elle peut examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus, dont le PE, le Conseil et la Commission devront être informés. Enfin, la COSAC peut adresser au PE, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux. En tout état de cause, les contributions soumises par la COSAC ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent leur position.

Évaluation:

Ainsi que le PE en avait exprimé le souhait, il n'a pas été créé de nouvelles institutions ni de nouveaux organes, et les propositions tendant à créer une seconde Chambre pour les parlements nationaux et un Conseil consultatif supérieur de ceux-ci ont été rejetées à l'unanimité. De même, le traité n'institutionnalise pas la COSAC, ni ne définit le rôle des "Assises". Il apparaît toutefois que le rôle de la COSAC est indéniablement renforcé sur le plan politique, mais pas sur le plan juridique, celle-ci ayant désormais la faculté de soumettre des initiatives et des propositions aux trois grandes institutions et de les informer.

2.3. CONSEIL

Le chapitre 15 du nouveau Traité d'Amsterdam se réfère uniquement au vote à la majorité qualifiée et à certaines modifications apportées à l'article 151 du TCE (concernant le Coreper, le secrétaire général adjoint et l'application du principe de transparence, à laquelle il a été fait allusion antérieurement):

- En ce qui concerne l'article 151 du TCE, il est ajouté un nouvel alinéa au paragraphe 1, selon lequel le Coreper peut adopter des décisions de procédure dans les cas prévus par le règlement intérieur du Conseil. En outre, le paragraphe 2 est modifié afin d'introduire la fonction de secrétaire général adjoint du Conseil, qui assiste le secrétaire général et qui est chargé de la gestion du secrétariat général.

1. En ce qui concerne le champ d'application du vote à la majorité qualifiée (VMQ):

- Le nouveau traité étend la procédure du vote à la majorité qualifiée à seize nouveaux cas, dont onze sont prévus par de nouvelles dispositions: article 4, nouveau titre sur l'emploi: orientations en matière d'emploi; article 5, nouveau titre sur l'emploi: actions d'encouragement; article 118, paragraphe 2: exclusion sociale; article 119, paragraphe 3: égalité des chances et égalité de traitement entre les hommes et les femmes; article 129, paragraphe 4: santé publique; article 191 A: transparence; article 209 A: lutte antifraude; article 213 A: statistiques; article 213 B: mise en place d'une autorité consultative indépendante sur la protection des données; article 227, paragraphe 2: régions ultrapériphériques; nouvel article: coopération douanière. Dans les cinq autres cas, il s'agit de dispositions existantes du traité CE: article 45, paragraphe 3: aide compensatoire pour les importations de matières premières; article 56,

paragraphe 2: coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers (droit d'établissement); **article 130 I, paragraphe 1:** adoption du programme-cadre en matière de recherche; **article 130 I, paragraphe 2:** adaptation ou complément en ce qui concerne le programme-cadre; **article 130 O:** création d'entreprises communes en matière de RDT.

Évaluation:

- Les résultats obtenus en ce qui concerne l'extension du VMQ et le passage de l'unanimité au VMQ sont extrêmement limités, ce qui constitue une des insuffisances majeures du nouveau traité. Alors que certains États liaient, sur le principe, cette extension à la codécision et aux actes législatifs (Benelux, Grèce, Italie, Portugal, Suède), d'autres à l'établissement de certains critères (Allemagne, Irlande, Pays-Bas et Portugal) et d'autres encore à une approche au cas par cas (Danemark, France, Grèce, Espagne, Suède, Autriche, Finlande et Royaume-Uni), c'est, en fin de compte, cette dernière solution, restrictive, qui a été retenue par une majorité des délégations (avec l'Allemagne en tête). Sur les 19 articles du premier pilier (sur un total de 48 articles relevant de l'unanimité), pour lesquels le passage au VMQ avait été envisagé à l'ouverture de la CIG, il n'en restait plus que 11 dans le projet de traité du 12 juin 1997 et, finalement, le Conseil européen d'Amsterdam n'a décidé d'étendre le VMQ qu'aux cinq articles cités⁽¹⁾.
- Pour le PE, il s'agissait d'un thème fondamental de la CIG, aussi avait-il déploré que trop de temps fût consacré à la question de la flexibilité, qui n'est qu'une solution de rechange, et qu'un véritable débat sur le VMQ fût reporté à la phase finale de la Conférence. En définitive, la solution adoptée peut être définie comme étant la chronique d'un échec annoncé.
- Au-delà des cas envisagés par le PE (modifications du traité, article 235, élargissement, ressources propres, système électoral uniforme), tous les États membres invoquaient divers autres cas spécifiques pour le maintien du principe de l'unanimité, de sorte que les résultats dérisoires obtenus confirment une nouvelle fois que les intérêts nationaux l'emportent sur les intérêts généraux de l'Union. Il en résulte que l'idée de la "charge de la preuve", avancée par la Commission, selon laquelle tout État membre devrait justifier le maintien de l'unanimité, n'a finalement pas été retenue alors qu'elle avait été accueillie favorablement au cours de la CIG.

2. En ce qui concerne la pondération des voix au sein du Conseil:

Évaluation:

Il s'agit d'un autre grand échec incontestable de la CIG, laquelle avait été convoquée précisément pour régler cette question essentielle, avec d'autres, avant l'élargissement de l'Union. En définitive, rien n'a été tranché: théoriquement, selon le libellé de l'article premier du Protocole sur les institutions de l'Union, la pondération des voix au Conseil pourrait être modifiée avant la date du premier élargissement de l'Union, soit par une nouvelle pondération des voix, soit par une double majorité, et compte tenu notamment d'une compensation pour les États membres qui renoncent à la possibilité de nommer un deuxième membre de la Commission. Toutefois, rien ne s'oppose à première vue à ce qu'un nouvel élargissement ait lieu même si une nouvelle pondération des voix n'a pas été décidée, puisque celle-ci est envisagée uniquement en tant que condition préalable à la réduction du nombre des membres de la Commission à la date du premier élargissement, mais sans que soit établie, en tant que telle, une date-butoir pour la révision de la pondération des voix au Conseil. Cela revient à transposer indirectement dans le traité les divisions entre les "grands" et les "petits" États membres, qui ont nui aux négociations: schématiquement, les "petits" États membres préféreraient maintenir le système actuel de l'"extrapolation" - en subordonnant en tout état de cause la nouvelle pondération à la réduction du nombre des commissaires des "grands" États membres, voire au VMQ - tandis que ces derniers sont favorables à une nouvelle pondération. Qui plus est, dans ce dernier cas, les positions étaient également partagées en ce qui concerne l'instauration d'une double majorité États/population, à propos de laquelle le PE avait demandé des éclaircissements (sur le point de savoir s'il s'agit des voix et de la population, ou de la population et du nombre d'États membres), ainsi qu'au sujet des seuils à établir.

(¹) Pour plus de détails, se reporter aux annexes au document PE 223.056 élaboré par la commission institutionnelle.

3. En ce qui concerne le seuil relatif à la prise de décisions à la majorité qualifiée:

Évaluation:

Bien que le PE ait demandé en son temps la réduction du seuil actuel (71%) pour l'obtention d'une majorité qualifiée, la réalité est que la quasi-majorité des États membres s'y sont opposés.

2.4. COMMISSION

Le chapitre 16 du traité d'Amsterdam contient également un certain nombre de dispositions - dérisoires compte tenu de l'enjeu réel - concernant la Commission:

- S'agissant de la nomination des membres de la Commission, les premier et deuxième alinéas du paragraphe 2 de l'article 158 du TCE sont modifiés afin de préciser qu'il incombe aux gouvernements des États membres de proposer d'un commun accord la désignation du Président de la Commission, cette désignation devant être approuvée par le PE. D'autre part, les gouvernements des États membres, d'un commun accord avec le Président désigné, désignent les autres personnalités qu'ils envisagent de nommer membres de la Commission.
- Pour ce qui est de la composition et de l'organisation de la Commission, les États membres n'ont pu se mettre d'accord à Amsterdam que sur un certain renforcement des pouvoirs de son Président, en ajoutant un premier alinéa nouveau à l'article 163 du TCE, selon lequel la Commission exerce ses fonctions sous la direction politique de son Président⁽¹⁾.
- D'autre part, dans une déclaration sur l'attribution de compétences d'exécution à la Commission, à insérer dans l'Acte final, la Commission est invitée à présenter au Conseil avant la fin 1998 une proposition de modification de la décision du Conseil du 13 juin 1987 établissant les modalités d'exercice des compétences d'exécution attribuées à la Commission.

Évaluation:

- *Bien que la Commission ait obtenu peu de choses de la CIG dans l'ensemble, il y a lieu de constater que ni le maintien de son rôle et son indépendance, ni son droit d'initiative exclusif dans le cadre du premier pilier n'ont été finalement affectés et qu'il faut aujourd'hui ajouter à ce dernier la co-initiative obtenue pour les thèmes communautarisés du troisième pilier et pour ce qu'il reste de ce dernier. En outre, l'insertion dans le traité de "sunset clauses", à laquelle le PE s'était également opposé, a été évitée.*
- *Néanmoins, l'absence de résultats sur la réduction du nombre de commissaires a été un autre échec retentissant de la CIG, qui avait été précisément convoquée pour résoudre entre autres cette importante question. Les options proposées étaient au nombre de trois: une Commission de quinze membres (un commissaire par pays); une Commission de quinze membres dont le nombre serait éventuellement augmenté à l'issue de nouveaux élargissements (un commissaire par pays jusqu'à la fin du mandat de cette première Commission); ou une Commission de vingt membres (un commissaire par pays tant que le nombre des États membres ne dépassera pas vingt). Une variante de cette dernière solution a été finalement retenue au vu de l'article 2 du Protocole sur les institutions, qui prévoit la convocation d'une nouvelle CIG un an au moins avant que le nombre des membres de l'UE ne dépasse 20. D'ici là, et à partir du premier élargissement, chaque État disposera d'un commissaire à condition que la pondération des voix au Conseil ait été modifiée.*

(1) Une Déclaration sur l'organisation et le fonctionnement de la Commission, à insérer dans l'Acte final prend note de l'intention de la Commission de préparer une réorganisation des tâches au sein du collège en temps utile pour la Commission qui prendra ses fonctions en l'an 2000, afin d'assurer une répartition optimale entre les portefeuilles traditionnels et les tâches particulières. À cet égard, la conférence estime que le président de la Commission doit jouir d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des tâches au sein du collège, ainsi que dans tout remaniement de ces tâches en cours de mandat. La conférence prend aussi note de l'intention de la Commission de procéder en parallèle à une réorganisation correspondante de ses services et propose en particulier de placer les relations extérieures sous la responsabilité d'un vice-président.

- *Le fait que la désignation du Président de la Commission doive être approuvée par le PE, après désignation de la personnalité adéquate par le Conseil, constitue un succès indéniable, même s'il ne s'agit en réalité que de la reconnaissance de droit d'une pratique déjà établie. Il convient en outre de rappeler que le PE avait demandé que le Président fût directement élu par le Parlement européen à partir d'une liste proposée par le Conseil européen, ce qu'il n'a pas obtenu. Il convient également de saluer le renforcement des compétences du Président. En revanche, il est regrettable que la demande du PE de disposer d'un droit de censure individuel sur les commissaires n'ait pas été satisfaite.*
- *On peut également regretter qu'il n'y ait pas eu d'augmentation des compétences exécutives de la Commission comme le demandait le PE et qu'en matière de comitologie aucune disposition effective n'ait été adoptée, le "statu quo" sur le rôle du PE étant maintenu.*

2.5. COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

- **Le traité d'Amsterdam prévoit en son chapitre 17 la modification de l'article L du TUE afin d'étendre la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes aux dispositions du titre VI sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale, dans les conditions définies aux articles K.7 et K.12 déjà mentionnés ainsi qu'en liaison avec le paragraphe 2 de l'article F en ce qui concerne l'action des institutions quant au respect des droits fondamentaux par l'Union, et dans la mesure où la Cour est compétente en vertu des traités établissant les Communautés européennes et l'UE.**

Évaluation:

- *Bien que la Cour de justice ait elle-même préféré porter dans son règlement intérieur la majeure partie des modifications qui la concernent plutôt que d'introduire de nombreuses modifications dans le traité, il semble qu'il eût été opportun d'inclure au moins, comme le désirait le PE, la désignation du Président par l'ensemble des membres de la Cour, la fixation d'un nombre de juges égal au nombre d'États membres, et l'introduction d'un mandat non renouvelable de neuf ans, ainsi que l'assouplissement du fonctionnement interne de la Cour.*
- *En ce qui concerne l'élargissement des compétences dans le domaine de la PESC, de la CJAI et de Schengen, les progrès indiscutables réalisés par rapport à la situation antérieure n'occulent pas l'existence de nombreuses lacunes déjà mentionnées dans les paragraphes correspondants, lacunes qui indiquent en général une certaine méfiance à l'égard de la Cour.*
- *En pratique, la demande du PE d'élargir au PE lui-même, à la Cour des comptes, au CES, au Comité des régions et à la BEI la possibilité de saisir la Cour de justice, lorsque les droits de ces organes sont lésés, n'a été satisfaite que dans une moindre mesure (la Cour des comptes).*
- *En revanche, il convient de se réjouir que l'on n'ait pas fait droit à d'autres demandes concernant la Cour qui ont été présentées à la CIG et auxquelles le Parlement s'opposait: la possibilité de limiter l'effet rétroactif des arrêts, de limiter la responsabilité des États membres, de former un recours interne, et celle d'un contrôle du Conseil sur la Cour de justice.*

2.6. COUR DES COMPTES

- **Le chapitre 18 du nouveau traité inclut en premier lieu la modification de l'article E du TUE afin d'associer la Cour des comptes aux autres institutions de l'Union concernant l'exigence de l'exercice correct de leurs attributions. En outre, le troisième alinéa de l'article 173 du TCE est modifié afin d'étendre à la Cour des comptes la possibilité de former un recours auprès de la Cour de justice en vue de sauvegarder ses prérogatives.**
- **D'autre part, le second alinéa du paragraphe 1 de l'article 188 C du TCE est également modifié en vue de décider la publication au Journal officiel des Communautés européennes de la déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes que la Cour des comptes doit présenter au PE, et au Conseil. En outre, une modification du premier alinéa du paragraphe 2 du même article impose à la Cour des comptes l'obligation de signaler toute irrégularité lorsqu'elle examine la légalité et la**

régularité des recettes et dépenses et s'assure la bonne gestion financière. De même, le paragraphe 3 de l'article 188 C du TCE est modifié afin que le contrôle de la Cour s'exerce également dans les locaux de tout organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de fonds provenant du budget communautaire. En ce qui concerne l'activité de gestion de recettes et de dépenses communautaires de la BEI, le droit d'accès de la Cour aux informations détenues par la Banque est régi en principe par un accord conclu entre la BEI, la Cour et la Commission⁽¹⁾.

- Enfin, le paragraphe 1 de l'article 206 du TCE est également modifié afin d'inclure la déclaration d'assurance de la fiabilité dans les documents que doit examiner le PE avant de donner décharge à la Commission, sur recommandation du Conseil statuant à la majorité qualifiée, sur l'exécution du budget.

Évaluation:

Comme le demandait le PE, le nombre actuel des membres de la Cour des comptes est maintenu et les compétences de la Cour sont renforcées, puisque son pouvoir de contrôle s'étend désormais à tous les Fonds communautaires gérés par les organismes externes, y compris la BEI. De plus, la Cour des comptes a la possibilité de former un recours devant la Cour de justice sur la base de l'article 173. Par contre, la création d'une obligation de coopération des administrations et des cours des comptes nationales avec la Cour des comptes européenne n'a pas été expressément mentionnée.

2.7. LUTTE CONTRE LA FRAUDE

- Concernant la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, le chapitre 8 du traité d'Amsterdam inclut la modification de l'article 209 A du TCE, auquel est ajouté un paragraphe 1 qui rappelle l'engagement de la Communauté et des États membres à combattre cette dernière par des mesures dissuasives et efficaces. Pour ce faire, le Conseil doit adopter en codécision avec le PE et après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres, même si ces mesures ne peuvent toucher à l'application du droit pénal national et à l'administration de la justice dans les États membres (paragraphe 4). En outre, la Commission devra adresser chaque année au Conseil et au Parlement européen un rapport sur les mesures adoptées.

Évaluation:

Il s'agit d'un succès notable par rapport à la situation antérieure, notamment en ce qui concerne l'extension de la codécision. Rappelons néanmoins que le PE avait proposé la définition d'une base juridique spécifique pour lutter contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, ce qu'il a obtenu, qui prévoirait toutefois en même temps l'établissement d'un noyau de dispositions communes en matière de droit substantiel et processuel pénal, ce qui a été expressément exclu. En outre, il n'a pas pu obtenir non plus l'inclusion de toute extension à la fraude portant atteinte aux "intérêts économiques" de l'UE en général. D'autre part, et comme il ressort du paragraphe précédent, les compétences de la Cour des comptes en ce qui concerne la lutte contre la fraude ont été renforcées, même s'il n'y a pas eu d'élargissement du rôle du PE dans le contrôle administratif de la lutte contre cette dernière, comme ce dernier le souhaitait. Il n'a pas non plus été fait droit à la proposition d'attribuer à la Commission une compétence directe dans la lutte contre la fraude ni à celle de conférer un caractère contraignant aux observations du PE annexées à la décision d'accorder la décharge sur l'exécution du budget.

(1) Dans une Déclaration sur l'article 188 C, paragraphe 3, du TCE à insérer dans l'Acte final, la Commission, la Cour des comptes et la BEI sont invitées à maintenir en vigueur cet accord tripartite.

2.8. INTÉGRATION DIFFÉRENCIÉE ET FLEXIBILITÉ

La section V du traité d'Amsterdam traite d'une coopération plus étroite et de la flexibilité. Elle reprend en premier lieu une série de CLAUSES GÉNÉRALES QUI SERONT INCLUSES DANS UN NOUVEAU TITRE DES DISPOSITIONS COMMUNES DU TUE. Puis elle contient une série de clauses spécifiques du TCE, ainsi que des dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

- Les **CLAUSES GÉNÉRALES** qui constituent un **NOUVEAU TITRE DES DISPOSITIONS COMMUNES DU TUE** disposent que les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération plus étroite peuvent recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités, à condition que la coopération envisagée respecte les **PRINCIPES** suivants:
 - a) tendre à **favoriser la réalisation des objectifs de l'Union** et à préserver et à servir ses intérêts;
 - b) **respecter les principes des traités et le cadre institutionnel unique** de l'Union;
 - c) n'être utilisée qu'en **dernier ressort**, lorsque les objectifs des traités ne pourraient être atteints en appliquant les procédures pertinentes qui y sont prévues;
 - d) concerner au moins **une majorité d'États membres**;
 - e) **n'affecter ni l'acquis communautaire** ni les mesures prises au titre des autres dispositions des traités;
 - f) **ne pas affecter les compétences, les droits, les obligations et les intérêts des États membres qui n'y participent pas**;
 - g) être ouverte à **tous les États membres** et leur permettre de se joindre à tout moment à une telle coopération sous réserve de respecter la décision initiale ainsi que les décisions prises dans ce cadre;
 - h) **respecter les critères additionnels spécifiques** fixés respectivement à l'article 5 A du TCE et à l'article K12 du présent traité, selon le domaine concerné, et être autorisée par le Conseil, conformément aux procédures qui y sont prévues.

Il est également prévu que les États membres appliquent les actes et décisions pris pour la mise en oeuvre de la coopération à laquelle ils participent et que les États membres n'y participant pas n'entravent pas la mise en oeuvre de la coopération par les États membres qui y participent.

- ◆ Concernant la **procédure** à suivre pour l'adoption des actes et décisions nécessaires à la mise en oeuvre de la coopération, les dispositions institutionnelles pertinentes des traités 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 plus étroite prennent part à l'adoption des décisions**. La majorité qualifiée est définie comme la même proportion des voix des membres du Conseil concernés, affectées de la pondération prévue à l'article 148, paragraphe 2, du TCE. L'unanimité est constituée par les voix des seuls membres du Conseil concernés.
- ◆ S'agissant du **financement**, il est prévu que les dépenses résultant de la mise en oeuvre de la coopération plus étroite, 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, n'en décide autrement.

- ◆ Concernant le rôle du PE, il est seulement précisé que le Conseil et la Commission informent régulièrement le Parlement européen de l'évolution de la coopération plus étroite instaurée sur la base des dispositions qui précèdent.
- Le traité d'Amsterdam introduit un **nouvel article 5 A** dans le TCE qui contient certaines **CLAUSES SPÉCIFIQUES AU TCE**. Ce nouvel article 5 A dispose que les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une **coopération plus étroite** peuvent être autorisés à recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le présent traité, à condition que la coopération envisagée:
 - a) **ne concerne pas** des domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté;
 - b) **n'affecte pas les politiques, actions ou programmes de la Communauté**;
 - c) **n'ait pas trait à la citoyenneté de l'Union et ne fasse pas de discrimination** entre les ressortissants des États membres;
 - d) **reste dans les limites des pouvoirs conférés** à la Communauté par le présent traité;
 - e) **ne constitue ni une discrimination, ni une entrave aux échanges** entre les États membres et ne provoque aucune distorsion des conditions de concurrence entre ces derniers.
- ◆ En matière de procédure, l'autorisation visée au paragraphe précédent est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission(¹) et après consultation du Parlement européen. Ceci étant, si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, en vue d'une décision à l'unanimité. Ultérieurement, tout État membre qui souhaite participer à la coopération notifie son intention au Conseil et à la Commission, qui transmet un avis au Conseil dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la notification. Dans un délai de quatre mois à compter de la notification, la Commission statue à son sujet ainsi que sur d'éventuelles dispositions particulières qu'elle peut juger nécessaires. En tout cas, les actes et décisions nécessaires à la mise en oeuvre des actions de coopération plus étroite sont soumis à toutes les règles pertinentes du TCE ainsi qu'aux clauses générales du TUE, même si elles ne concernent pas le protocole incorporant "l'acquis de Schengen" dans le cadre de l'Union européenne.

Évaluation:

- *Dans l'ensemble, les clauses décidées consacrent, comme le préconisait le PE, le rejet d'une Europe à la carte ainsi que le caractère obligatoire du maintien de l'acquis communautaire, du cadre institutionnel unique et de la conception de l'intégration différenciée en dernier recours et dans des conditions identiques ou similaires à celles fixées en son temps par le groupe de réflexion.*
- *Concernant l'introduction dans le traité d'une clause générale de flexibilité, le PE s'était opposé à cette clause pour le premier pilier et pour les cas de décision prise à la majorité qualifiée, se montrant par contre disposé à l'accepter dans certaines conditions pour le deuxième et le troisième piliers. Par prévoyance et au cas où le VMQ ne serait pas étendu, ce qui s'est avéré être dans la majorité des cas, le PE s'était déclaré favorable à une liste négative de sujets d'où la flexibilité serait exclue: les quatre libertés et les politiques communes. Or, de ce point de vue, les clauses spécifiques au TCE prévues dans le nouveau traité donnent entière satisfaction à cette demande.*
- *Concernant le mécanisme de mise en oeuvre de l'intégration différenciée, la formule décidée ne répond que partiellement aux souhaits du PE puisqu'elle prévoit la proposition de la Commission et le VMQ au Conseil tant pour*

(¹) Les États membres qui se proposent d'instaurer la coopération plus étroite peuvent adresser une demande à la Commission qui peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en communique les raisons aux États membres concernés.

l'octroi de l'autorisation que pour les mesures d'application, comme l'avait demandé le PE (bien que le nouveau traité conserve le principe de l'unanimité au Conseil européen pour les cas d'intérêt vital, c'est-à-dire probablement pour la quasi-totalité d'entre eux). En revanche, il y a lieu de regretter que l'on ait prévu uniquement la procédure de consultation du PE et non celle de l'avis conforme comme celui-ci le désirait.

- *De même, comme le souhaitait le PE, le caractère indivisible du PE, de la Commission et de la CJCE est maintenu, et par conséquent l'impossibilité de restreindre le vote au sein du PE sur les sujets relevant d'une procédure de coopération renforcée aux députés des États membres participants.*
- *À propos des principes budgétaires, la prise en charge des dépenses administratives générales par le budget de la Communauté a été confirmée, comme le désirait le PE, mais il n'a pas été fait droit à ses autres demandes concernant le financement des actions exécutées dans le cadre de la procédure de coopération renforcée: adoption de ces crédits par le Conseil et le PE (codécision), et approbation par le Conseil (statuant à la majorité qualifiée des États membres concernés) des recettes provenant d'une plus grande contribution de ces États membres sur la base de leur PNB. En effet, le PE souhaite que l'intégration budgétaire des incidences financières dérivées de la coopération renforcée respecte la règle de l'unité du budget communautaire et qu'elle n'altère pas les règles budgétaires ni le fonctionnement des autres dispositifs financiers en vigueur.*
- *Enfin, il est à déplorer qu'aucune coopération renforcée n'ait été finalement prévue dans le cadre de la PESC, alors que cela était mentionné dans le projet de la Présidence du 12 juin, et que l'on tente de la remplacer par la procédure encore moins flexible et transparente de la règle de l'unanimité assortie de l'abstention constructive prévue dans le nouvel article J.13.*

- En ce qui concerne les **CLAUSES SPÉCIFIQUES DU TITRE VI DU TUE (JAI)**, cette possibilité a été incluse dans le **nouvel article K.12 du chapitre 2 du traité sur les dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale**. La coopération plus étroite ou flexibilité pourra être autorisée dans ce cas chaque fois que la proposition respecte les compétences de la CE et les objectifs du présent titre VI, d'une part, et, d'autre part, chaque fois qu'elle a pour but **d'évoluer plus rapidement vers un espace de liberté, de sécurité et de justice**. La procédure est également complexe et implique l'autorisation du Conseil statuant à la majorité qualifiée (avec un minimum de 62 voix exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres), à la demande des États membres concernés, la Commission ayant été invitée à présenter son avis. La demande est également transmise au PE. Si un État membre s'oppose au vote à la majorité, c'est au Conseil européen qu'il incombe en dernier ressort de décider à l'unanimité de l'application de cette coopération renforcée. Ultérieurement, tout État membre qui souhaite participer à la coopération ainsi instaurée notifie son intention au Conseil et à la Commission, qui transmet au Conseil, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la notification, un avis éventuellement assorti d'une recommandation relative à des dispositions particulières qu'elle peut juger nécessaires pour que l'État membre concerné participe à la coopération en question. Dans un délai de quatre mois à compter de la date de la notification, le Conseil statue à son sujet, à moins qu'il ne décide à la majorité qualifiée de tenir la décision en suspens. Sauf disposition contraire, les dispositions des articles K.1 à K.13 relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale s'appliquent également aux cas de coopération renforcée, mais la Cour de justice conserve tous ses pouvoirs sauf en cas d'application des dernières dispositions citées. En outre, la coopération renforcée dans ce domaine n'affecte pas non plus les dispositions du protocole incorporant "l'acquis de Schengen" dans le cadre de l'Union européenne.

Évaluation:

Il s'agit d'une procédure compliquée et rigide qui, outre qu'elle réserve à la Commission un rôle sensiblement inférieur par rapport à ce qui est prévu dans le TCE, présente la grave lacune d'ignorer de fait le rôle du PE (à l'exception d'un droit d'information dérisoire).

2.9. AUTRES ORGANES

1) COMITÉ DES RÉGIONS

Le chapitre 18 du traité d'Amsterdam comporte différentes dispositions relatives au Comité des régions:

- En premier lieu, le protocole n° 16 est abrogé. De plus, le troisième alinéa de l'article 198 A du TCE est modifié afin de préciser qu'aucun membre du Comité ne peut être simultanément membre du PE. Le deuxième alinéa de l'article 198 B du TCE est également modifié afin de supprimer la nécessité de l'approbation unanime du Conseil pour l'établissement du règlement intérieur du Comité.
- D'autre part, le premier alinéa de l'article 198 C du TCE a été modifié afin d'inclure en particulier parmi les cas potestatifs de consultation du Comité par la Commission ou le Conseil ceux qui ont trait à la coopération transfrontalière. De même, un quatrième alinéa nouveau au même article dispose que le Comité des régions peut être consulté par le Parlement européen.
- Enfin, en ce qui concerne l'étendue de la consultation, le traité d'Amsterdam prévoit que le Comité des régions sera consulté sur les nouvelles dispositions ci-après: emploi: articles 4 (lignes directrices) et 5 (actions d'encouragement); questions sociales: article 118, paragraphes 2 et 3 (législation en matière sociale); santé publique: article 129, paragraphe 4 (mesures pour contribuer à la réalisation des objectifs visés à cet article); environnement: article 130 S, paragraphes 1, 2 et 3; Fonds social: article 125 (décisions d'application); formation professionnelle: article 127, paragraphe 4 (mesures pour contribuer à la réalisation des objectifs visés à cet article); transports: article 175.

Évaluation:

Comme le souhaitait le PE, il a été accordé au Comité des régions l'autonomie administrative à l'égard du Comité économique et social et du Conseil lui-même pour ce qui est de l'établissement de son propre règlement intérieur, même si le statut d'institution qu'il brigait ne lui a pas été octroyé. Sur le plan des compétences, son pouvoir consultatif a également été étendu, mais, surtout, il pourra désormais être également consulté par le PE. Par contre, en matière juridictionnelle, il n'a pas obtenu l'accès à la CJCE comme le demandait aussi le PE.

2) COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

- Le chapitre 18 du traité d'Amsterdam prévoit également la consultation du CES sur une nouvelle série de dispositions: emploi: articles 4 (lignes directrices) et 5 (mesures d'encouragement); questions sociales: article 118, paragraphes 2 et 3 (législation en matière sociale) et article 119, paragraphe 3 (application du principe de l'égalité des chances et de traitement); santé publique: article 129, paragraphe 4 (mesures pour contribuer à la réalisation des objectifs visés à cet article).
- En outre, un quatrième alinéa nouveau est ajouté à l'article 198 du TCE, conformément auquel le Parlement européen peut consulter le Comité économique et social.

Évaluation:

Les compétences consultatives du CES ont été notablement augmentées, même si cet organe n'a pas obtenu comme il le souhaitait le statut d'institution et n'a pas vu non plus augmenter son degré d'autonomie. De surcroît, il n'a pas obtenu non plus l'accès à la CJCE comme le demandait le PE, même si, par contre, le CES pourra désormais être consulté par le PE comme celui-ci le souhaitait.

2.10. QUESTIONS DIVERSES

A. HIÉRARCHIE DES NORMES ET AUTRES QUESTIONS

- En matière de norme, les discussions dans le cadre de la CIG ont été axées pour l'essentiel sur la question de la **qualité de la législation** plus que sur la **nécessité d'une nouvelle hiérarchie au sens strict** comme l'avait demandé le PE. En fin de compte, s'est imposée l'opinion majoritaire selon laquelle la qualité de la législation doit être définie dans le cadre d'un accord interinstitutionnel et non dans le traité, et c'est donc uniquement une **déclaration relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, à insérer dans l'Acte final**, qui a été ajoutée au traité. Cette déclaration rappelle que le PE, le Conseil et la Commission devraient arrêter d'un commun accord des lignes directrices visant à améliorer la qualité rédactionnelle de la législation communautaire et appliquer ces lignes directrices dans leurs travaux législatifs tout en ne ménageant aucun effort pour accélérer la codification des textes législatifs.

Évaluation:

Il y a lieu de déplorer l'absence de contenu concret des résultats obtenus qui sont également loin du principal souhait initialement émis par le PE, qui réclamait non seulement l'amélioration de la qualité législative mais surtout une nouvelle hiérarchie des normes.

B. RESSOURCES PROPRES ET PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

Évaluation:

- *Dans ce domaine, l'échec de la CIG et le rejet des points de vue du PE ont été complets. La simplification des procédures budgétaires exigée par le PE n'a pas été obtenue et encore moins l'extension de la procédure de codécision en matière budgétaire et l'accroissement du rôle du PE: le statu quo est tout simplement maintenu.*
- *Un échec complet du même ordre a été enregistré concernant la prétention du PE d'obtenir l'extension de la procédure de l'avis conforme aux recettes budgétaires, l'établissement d'une cinquième source de financement et l'insertion de programmes pluriannuels dans le traité. En définitive, le débat sur les questions budgétaires a été différé.*

C. BUDGET:

- Le chapitre 18 du traité d'Amsterdam comporte uniquement une **modification de l'article 205, premier alinéa du TCE** qui, après avoir réaffirmé que la Commission a la charge de l'exécution du budget, impose aux États membres l'**obligation de coopérer avec la Commission pour faire en sorte que les crédits budgétaires soient utilisés conformément au principe de la bonne gestion financière.**

Évaluation:

Sur ce point, l'échec de la CIG a été total du point de vue du PE, puisqu'il n'a pas été donné suite à la demande du PE d'éliminer la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires et d'instituer un budget unique, ce qui indique une certaine méfiance à l'égard du PE. D'autre part, la formule finalement retenue pour améliorer la discipline budgétaire n'est pas non plus aussi satisfaisante qu'on pouvait le prévoir.

D. NOUVELLES POLITIQUES

- En matière de **santé publique**, le chapitre 6 du traité d'Amsterdam inclut la **modification de l'article 129 du TCE**, conformément auquel un **niveau élevé de protection de la santé humaine** doit être assuré dans la **définition et la mise en oeuvre de toutes les politiques et activités de la Communauté**. Il est en outre précisé que l'action de la Communauté **complète les politiques nationales** concernant l'amélioration de la santé publique, la prévention des maladies humaines et des causes de danger pour la santé humaine, y compris l'information en la matière et la prévention des effets nocifs de la drogue sur la santé (paragraphe 1). À cet effet, il incombe à la Communauté d'**encourager la coopération entre les États membres et d'appuyer leur action** (paragraphe 2) ainsi que de **coopérer** avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes (paragraphe 3).
- Concernant la **procédure**, il est prévu que le Conseil, dans le cadre de la codécision avec le PE et après consultation du CES et du Comité des régions, adopte des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des organes et substances d'origine humaine (en respectant les dispositions nationales en matière de dons d'organes ou de sang), des mesures dans les domaines vétérinaires et phytosanitaires destinées à protéger la santé publique, ainsi que des mesures d'encouragement visant à protéger et à améliorer la santé humaine. En tout cas, ces mesures doivent respecter les responsabilités des États membres en matière d'organisation et de fourniture de services de santé et de soins médicaux. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut également adopter des recommandations dans le même but (paragraphe 4 et 5).

Évaluation:

Cette modification est la bienvenue dans la mesure où elle crée une nouvelle base juridique qui prévoit l'harmonisation, en codécision, des domaines vétérinaires et phytosanitaires qui ont une incidence directe sur la santé. Après tant de demandes formulées en vain par le PE, il aura fallu semble-t-il attendre la "crise de la vache folle" pour parvenir à un résultat aussi positif.

- Concernant la **protection des consommateurs**, le chapitre 7 du traité d'Amsterdam modifie l'**article 129 A du TCE** afin d'instaurer l'obligation pour la Communauté de **contribuer à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs** ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'**information**, à l'**éducation** et à **s'organiser** afin de préserver leurs intérêts (paragraphe 1). En outre, la **nécessité de tenir compte des exigences de la protection des consommateurs** dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques et actions communautaires (paragraphe 2) est établie. À cet effet, et outre les mesures adoptées en vertu de l'article 100 A dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, il est prévu que le Conseil adopte, en codécision avec le PE et après consultation du CES, des mesures qui **appuient et complètent la politique menée par les États membres**, et en assurent le suivi, ces derniers pouvant de toute manière adopter des mesures assurant une plus grande protection pourvu qu'elles soient compatibles avec le traité.

Évaluation:

Il convient également de se réjouir du renforcement de la protection des consommateurs intervenu dans le nouveau traité, qui confère au PE l'importante procédure de la codécision. Avec le nouveau libellé de l'article 129 A, celui-ci semble en outre consacrer, comme le souhaitait le PE, non seulement la protection des intérêts économiques des consommateurs mais aussi leur droit d'accès à la justice. Néanmoins, il convient de noter que pour le PE, cette politique devrait devenir en dernier ressort une politique commune de l'UE.

- De même, le **chapitre 8** du traité d'Amsterdam dédié aux **autres politiques communautaires** comporte également certaines modifications relatives à la **citoyenneté de l'Union**, la **culture**, les **régions ultrapériphériques, insulaires** et les **pays et territoires d'outre-mer**, la **lutte contre la fraude** et les **activités bénévoles**, auxquelles il a déjà été fait référence. D'autres dispositions se rapportent au **sport⁽¹⁾**, au **renforcement de la coopération douanière**, aux **services d'intérêt économique général**, au **service public de radiodiffusion**, aux **établissements de crédit de droit public en Allemagne⁽²⁾**, au **bien-être des animaux**, aux **réseaux transeuropéens** et aux **statistiques**, tous sujets qui sont abordés plus loin.
- Concernant le **renforcement de la coopération douanière**, un **nouvel article du TCE** est inclus qui prévoit l'adoption dans le cadre de la **codécision** de **mesures destinées à renforcer la coopération douanière entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission**, même si celles-ci ne peuvent affecter l'application de la législation pénale nationale ni l'administration de la justice dans les États membres.
- S'agissant des **services d'intérêt économique général**, un **nouvel article 7 D** est inséré afin que, sans préjudice des règles existantes en matière de libre concurrence et d'aides de l'État, la Communauté et les États membres veillent à ce que **ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions⁽³⁾**. D'autre part, un **protocole** a également été annexé au TCE sur le **service public de radiodiffusion**. Ce protocole inclut une disposition interprétative autorisant les États membres à pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans des conditions déterminées.

Évaluation:

Il convient de saluer le compromis qui a permis l'introduction dans le traité du nouvel article 7 D, sans oublier pour autant que le PE avait été plus loin en demandant l'inclusion dans le traité d'une charte européenne des services publics.

- Dans le domaine des **réseaux transeuropéens**, le **troisième tiret du paragraphe 1 de l'article 129 C du TCE** est modifié afin de permettre que la **Communauté soutienne des projets d'intérêt commun soutenus par les États membres** et définis dans le cadre des orientations arrêtées.
- Enfin, un **nouvel article 213 A** est inséré dans le TCE en matière de **statistiques**. Il permet au Conseil d'adopter **en codécision** avec le PE des mesures en vue de l'établissement de statistiques impartiales, fiables, objectives, scientifiquement indépendantes, rentables et confidentielles sans être trop coûteuses, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement des activités de la Communauté.

⁽¹⁾ Une **Déclaration à insérer dans l'Acte final** sur ce thème souligne l'importance sociale du sport et son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les peuples. C'est pourquoi les organes de l'Union sont instamment invités à consulter les associations sportives lorsque des questions relatives au sport sont concernées et surtout les sportifs amateurs.

⁽²⁾ Une **Déclaration à insérer dans l'Acte final** reconnaît que la façon dont l'Allemagne donne aux collectivités territoriales les moyens de remplir leur mission, qui est d'offrir, dans les régions qui relèvent de leur juridiction, une infrastructure financière efficace couvrant l'ensemble du territoire est une question d'organisation qui relève de la compétence de cet État membre, même si celui-ci ne peut aller à l'encontre des intérêts de la Communauté.

⁽³⁾ Une **Déclaration sur les services publics à insérer dans l'Acte final** prévoit le plein respect de la jurisprudence de la Cour de justice, en ce qui concerne, entre autres, les principes d'égalité de traitement, ainsi que de qualité et de continuité de ces services.

Évaluation:

- Il y a lieu de se réjouir de l'octroi au PE en matière de statistiques du pouvoir de codécision qui fait tant défaut dans d'autres domaines beaucoup plus importants.
- Par contre, il est regrettable que les nouvelles politiques communes de l'énergie, du tourisme et de la protection civile n'aient pas été instaurées, comme le demandait le PE.
- De même, on peut déplorer le maintien de l'unanimité pour l'article 235 et le fait qu'il n'y ait pas eu d'extension du rôle du PE dans ce domaine.
- D'autre part, l'introduction dans le traité de la déclaration sur le sport est à peine satisfaisante, puisque le PE avait en réalité demandé des dispositions beaucoup plus précises.
- Il y a lieu de constater également qu'il n'y a pas eu d'inclusion dans le traité d'un titre séparé pour la pêche, qui prévoit l'application de l'avis conforme à tous les accords internationaux en matière de pêche, comme le souhaitait le PE, qui s'est opposé en particulier aux prétentions britanniques en matière de "quota hopping".
- Pour l'essentiel, il n'y a pas eu non plus de renforcement de la cohésion économique et sociale, à l'exception de ce qui a été indiqué concernant les régions ultrapériphériques et les territoires d'outre-mer. Il y a lieu de déplorer, en particulier, que la demande du PE d'introduire la codécision pour l'article 130 D relatif aux Fonds structurels n'ait pas été satisfaite, de sorte que la procédure de l'avis conforme reste d'application.

E. UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Évaluation:

Bien qu'il ait été unanimement décidé de ne pas aborder les questions liées à l'UEM au cours de la CIG, il est un fait qu'en réalité ce thème était présent à l'esprit des négociateurs tout au long de la Conférence, à tel point que, au nom du pragmatisme politique, l'accord de dernière heure sur l'emploi et le pacte de stabilité n'a pas seulement ravi la vedette à la réforme en profondeur du traité mais s'est également traduit par le succès par excellence du dernier Conseil européen d'Amsterdam. En définitive, il est certain que la procédure de coopération est maintenue pour l'UEM et que, contrairement aux souhaits du PE, la consultation ne lui a pas été accordée.

3. RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ D'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION (DEUXIÈME PILIER)

3.1. PESC

La section III du traité d'Amsterdam est consacrée à une politique extérieure efficace et cohérente et comporte deux chapitres: l'un sur la PESC et l'autre sur les relations économiques extérieures.

3.1.1. En premier lieu, le chapitre 12 sur la politique étrangère et de sécurité commune modifie le deuxième alinéa de l'article C du TUE pour rappeler l'obligation faite au Conseil et à la Commission de coopérer afin de garantir la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union.

Évaluation:

- L'éventuelle intégration de la PESC dans le pilier communautaire, conformément aux souhaits exprimés par le PE, n'a à aucun moment été envisagée sérieusement: les interventions effectuées au cours de la CIG sur une évolution progressive des institutions et des procédures sur la base de la volonté politique des États indiquent uniquement un manque évident d'ambition réelle de la majeure partie d'entre eux.
- Contrairement aux souhaits du PE, il n'y a pas eu de réunion en un chapitre unique du traité de toutes les dispositions relatives aux différents aspects de la politique extérieure (politique commerciale, de développement - y compris le FED - l'aide humanitaire et la PESC - y compris la politique des droits de l'homme et la future politique commune de défense), sans doute par suite du maintien du caractère intergouvernemental du titre V. Ainsi, les possibilités de garantir la cohérence, et encore moins, l'efficacité de l'action extérieure de l'Union par le biais de la légère toilette opérée dans l'ancien texte sont réellement restreintes.

- *Compte tenu du fait que la majorité soutenait l'idée d'une personnalité juridique internationale pour l'Union, c'est-à-dire pour les trois communautés et pour l'UE, et du quasi-consensus existant à la fin de la CIG sur cette question, l'échec final d'une proposition aussi urgente et nécessaire est lamentable.*
- *Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que l'on n'ait pratiquement pas abordé non plus la demande du PE relative à la création d'une représentation diplomatique de l'Union dans les pays tiers où la représentation diplomatique des États membres est inférieure à quatre.*

D'autre part, la rédaction et la numérotation des différents paragraphes et alinéas du titre V du TUE sur les dispositions relatives à la PESC sont modifiées:

- ◆ À l'article J.1, l'objectif de la PESC relatif à la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union est complété par celui de la **sauvegarde de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la Charte des Nations unies**. De même, l'objectif du maintien de la paix et du renforcement de la sécurité internationale est complété en ajoutant à la référence aux principes de la Charte des Nations unies, de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris **l'inclusion expresse de ceux relatifs aux frontières extérieures**. En outre, une **clause de solidarité politique** est incluse dans le **nouveau paragraphe 2** qui rappelle l'engagement des États membres à appuyer activement et sans réserve la PESC dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle en renforçant et en développant une solidarité politique mutuelle qui implique de s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.

Évaluation:

Outre la clause de solidarité politique finalement mentionnée dans le nouveau traité, le PE avait également demandé une clause de solidarité financière qui cependant n'a pas été reprise comme telle.

- ◆ Le **nouvel article J.2** énumère comme **instruments de la PESC** les cinq objectifs suivants:
 - la définition des **principes et des orientations générales** de la PESC;
 - la décision de **stratégies communes**;
 - l'adoption d'**actions communes**;
 - l'adoption de **positions communes**;
 - le renforcement de la **coopération systématique entre les États membres**.
- ◆ Aux termes du **nouvel article J.3**, il incombe au Conseil européen de définir les **principes et orientations générales de la PESC**, y compris pour les matières ayant des implications en matière de défense, sur la base desquels le Conseil doit ensuite arrêter les décisions nécessaires pour définir et mettre en oeuvre la PESC. De plus, c'est au Conseil européen de décider des **stratégies communes de l'Union** qui lui sont recommandées par le Conseil dans les domaines où les États membres ont des intérêts importants en commun. Ces stratégies communes doivent préciser les objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres. La mise en oeuvre de ces stratégies communes incombe aussi au Conseil, notamment par l'adoption d'actions et de positions communes. En tout cas, c'est aussi au Conseil de veiller à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

- ◆ Concernant les actions communes, le nouvel article J.4 prévoit que le Conseil les adopte pour faire face à des situations spécifiques où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Ces actions, qui sont contraignantes pour les États membres, doivent fixer les objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union et, le cas échéant, leur durée et les conditions relatives à leur mise en oeuvre. En outre, le Conseil peut demander à la Commission de lui proposer des mesures appropriées en vue d'assurer la mise en oeuvre d'une action commune.
- ◆ Le Conseil est également chargé d'adopter des positions communes pour définir la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres doivent adapter leurs politiques nationales sur ce thème aux positions communes (nouvel article J.5). Ils ont également l'obligation de s'informer mutuellement et de se concerter au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que l'influence de l'Union s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions (nouvel article J.6).

Évaluation:

Les paragraphes précédents ont à n'en pas douter le mérite de clarifier la conception des nouveaux instruments de la PESC, et d'en indiquer la hiérarchie. Cette clarification est plus que nécessaire vu la prolifération peut-être excessive de ces derniers ainsi que leur nature diverse.

- ◆ S'agissant de la représentation pour les matières relevant de la PESC, c'est la Présidence qui s'en chargera conformément aux dispositions du nouvel article J.8, qui modifie l'ancien article J.5 en introduisant un nouveau paragraphe 3, en vertu duquel la Présidence est assistée par le Secrétaire général du Conseil, qui exerce les fonctions de Haut représentant pour la PESC. Ce dernier est à son tour assisté par le Secrétaire général adjoint du Conseil qui est responsable de la gestion du Secrétariat général, l'article 151 du TCE étant modifié en conséquence. S'agissant des fonctions qui leur sont attribuées, le nouvel article J.16 dispose que le Haut représentant de la PESC assiste le Conseil pour les questions relevant de cette dernière, en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions politiques et, le cas échéant, en conduisant au nom du Conseil et à la demande de la Présidence le dialogue politique avec des tiers. De plus, le nouveau paragraphe 5 de l'article J.8 autorise le Conseil, chaque fois qu'il l'estime nécessaire, à nommer un représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques spécifiques. Pour sa part, la Commission est pleinement associée à ces tâches de représentation pour les matières relatives à la PESC, même si, comme cela a été dit, la Présidence assure la représentation de l'Union, est également responsable de la mise en oeuvre des actions communes et exprime la position de l'Union dans les forums et conférences internationales.

Évaluation:

L'opposition au sein de la CIG entre les partisans de l'augmentation du rôle de la Commission (parmi lesquels le PE) et les partisans de laisser au Conseil la gestion et la responsabilité de la PESC (la majorité des États membres, selon des formules différentes) s'est finalement soldée par la nomination d'un fonctionnaire de haut niveau directement lié au Conseil. Le PE avait expressément demandé que le membre de la Commission compétent en matière de politique étrangère, nommé en vertu de la procédure en vigueur pour le Président de la Commission, assure, en étroite coopération avec la Présidence du Conseil, la représentation de l'Union pour les matières relevant de la PESC. Malheureusement, la conception intergouvernementale s'est à nouveau imposée et la "fonction spécifique nouvelle" (le visage et la voix de la PESC) n'est pas en réalité aussi nouvelle et est attribuée au Secrétaire général du Conseil qui est ainsi déchargé de

tâches administratives, en dépit du fait que le PE ait expressément refusé le renforcement unilatéral du rôle de ce dernier pour la raison précitée. Par contre, le PE a soutenu la désignation de "représentants spéciaux" de l'Union auxquels serait conféré un mandat pour des questions politiques spécifiques, heureuse proposition qui a finalement été acceptée dans le nouveau traité.

- ◆ Dans une **déclaration à insérer dans l'Acte final**, il a en outre été décidé de créer au Secrétariat général du Conseil une **unité de planification de la politique et d'alerte rapide**, placée sous la responsabilité de son Secrétaire général. Cette unité se composera de personnel provenant du Secrétariat général, des États membres, de la Commission et de l'UEO⁽¹⁾.

Évaluation:

La création de cette unité est bienvenue, mais sa composition finale reflète une fois de plus le triomphe de la conception intergouvernementale, étant donné que le PE avait demandé que cette unité mixte, composée de fonctionnaires de la Commission et du Conseil, soit gérée par la Commission, en étroite coopération avec le Secrétaire général du Conseil, ce qui n'a pas été accepté.

- ◆ En ce qui concerne le **Parlement européen**, le **nouvel article J.11** présente un libellé identique à l'ancien article J.7, de sorte que l'on continue de prévoir uniquement la consultation par la Présidence sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, la Présidence veillant à ce que les vues du PE soient dûment prises en considération. En outre, la Présidence et la Commission doivent tenir le PE régulièrement informé de l'évolution de la PESC. Enfin, le PE peut adresser des questions ou formuler des recommandations au Conseil et procéder à un débat annuel sur les progrès réalisés dans le cadre de la PESC.

Évaluation:

Bien qu'en ce qui concerne les actes non législatifs comme ceux relatifs à la PESC, le PE se contentât de demander l'application de la procédure de consultation, y compris pour les positions et actions communes, même cela fut impossible à obtenir et la réforme s'est limitée à renforcer jusqu'à un certain point le droit d'information du PE et rien de plus. Par ailleurs, le PE n'a pas demandé de pouvoir de codécision dans ce domaine mais la sauvegarde de ses pouvoirs budgétaires, ce qui n'a pas non plus été entièrement accordé comme on le verra à propos du financement.

- ◆ En matière de **procédure**, le **paragraphe 1 du nouvel article J.13** prévoit que la règle générale de l'unanimité + abstention constructive s'appliquera en général à la PESC: le Conseil statue à l'unanimité, les abstentions des membres présents ou représentés n'empêchant pas l'adoption des décisions. Ces derniers peuvent en outre présenter une déclaration formelle afin de ne pas être tenus d'appliquer la décision, mais ils acceptent que celle-ci engage l'Union. Cependant, cette décision n'est pas adoptée si les membres qui ont fait cette déclaration représentent plus d'un tiers des voix affectées de la pondération prévue. Après avoir présenté une telle déclaration, l'État membre concerné doit s'abstenir de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres doivent respecter sa position.

(1) Elle aura notamment pour tâches de surveiller et d'analyser les développements intervenant dans les domaines qui relèvent de la PESC, d'évaluer les intérêts de l'Union en la matière, de fournir en temps utile des évaluations et de donner rapidement l'alerte dans les cas importants et les cas de crise, et de contribuer à la définition de la politique au sein du Conseil - analyses, recommandations et stratégies pour la PESC. Les États membres et la Commission peuvent soumettre à l'unité des propositions relatives aux travaux à entreprendre et doivent fournir, dans la mesure la plus large possible, des informations pertinentes, y compris des informations confidentielles.

Évaluation:

L'unanimité reste de règle. Le PE s'est déclaré partisan à tout moment de l'adoption de décisions à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC, mais il a également soutenu le recours à des formes d'abstention constructive. Néanmoins, le résultat final ne consacre pas seulement la règle générale de l'unanimité pour la PESC mais impose aussi par voie indirecte, dans les cas d'abstention constructive, que les décisions soient adoptées au moins à une majorité superqualifiée des deux tiers.

Comme exception à la règle générale de l'unanimité, le paragraphe 2 prévoit le vote à la majorité qualifiée pour les actions, positions communes et décisions qui se basent sur une stratégie commune ainsi que pour toute décision mettant en oeuvre une action commune ou une position commune. Donc, il ne sera pas procédé au vote pour adopter ces décisions à la majorité qualifiée lorsqu'un État membre déclare que, pour des raisons de politique nationale importante qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption de l'une de ces décisions. Dans ce cas, le Conseil peut, en statuant à la majorité qualifiée, renvoyer la question au Conseil européen en vue d'une décision à l'unanimité. Comme si ces précautions n'étaient pas suffisantes, il est en outre prévu que le vote à la majorité qualifiée (au moins 62 voix exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres) ne s'appliquera pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. En revanche (paragraphe 3), pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité simple.

Évaluation:

La rédaction de ce paragraphe 2 représente en soi une véritable prouesse verbale. En consacrant le caractère sacro-saint de "l'intérêt vital" des États membres, le mérite principal de cette disposition consiste sans doute à vider de leur contenu réel les rares dérogations à la règle de l'unanimité dans le domaine de la PESC prévues dans le nouveau traité (en liaison avec les positions et actions communes et les décisions adoptées sur la base des stratégies communes définies par le Conseil européen). Il est en particulier regrettable que l'on n'ait pas tenu compte de la proposition germano-italienne, soutenue par le PE, selon laquelle lorsqu'un État demande l'adoption de décisions à l'unanimité, cette demande peut être rejetée à la majorité qualifiée, et qu'au lieu de cela on ait préféré consacrer le "droit de vote". Concernant le vote à la majorité qualifiée pour les questions de procédure, le paragraphe 3 n'apporte rien de nouveau par rapport à l'ancien article J.8 (paragraphe 2).

- ◆ Le nouvel article J.14 inclut également des dispositions sur la conclusion d'accords internationaux, tant en liaison avec le titre V et la PESC, qu'avec le titre VI relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. En somme, il est prévu que le Conseil, statuant à l'unanimité, puisse autoriser la Présidence assistée, le cas échéant, par la Commission, à négocier la conclusion d'accords avec d'autres États ou organisations internationales. Sur la base d'une recommandation de la Présidence, le Conseil statuant à l'unanimité conclut ces accords qui ne lient pas les États membres dont le représentant au sein du Conseil déclare que lesdits accords doivent être conformes aux règles constitutionnelles de leur pays, même s'ils engagent les autres États membres⁽¹⁾.

Évaluation:

À l'instar du processus de prise de décisions dans le domaine de la PESC, dans lequel le rôle attribué au PE est limité (à peine un droit d'information renforcé), le nouveau traité ignore complètement le PE, comme d'habitude, pour ce qui est de la conclusion d'accords dans ce domaine intergouvernemental. Il s'agit manifestement d'une situation inacceptable pour le PE que seul le changement de la nature juridique de ce pilier peut réellement résoudre.

(1) Une Déclaration à insérer dans l'Acte final relative aux articles J.14 et K.10 prévoit en outre que les dispositions des deux articles et de tout accord qui en résulte n'entraînent aucun transfert de compétences des États membres vers l'Union.

- ◆ S'agissant du rôle de la Commission, le nouvel article J.17 reprend le libellé de l'ancien article J.9 pour confirmer le "statu quo", dans la mesure où la Commission est **pleinement associée** aux travaux dans le domaine de la PESC.

Évaluation:

Rien n'a pu être réellement obtenu sur le rôle de la Commission, ni sur son droit d'initiative dans le domaine de la PESC, ni sur l'octroi à cette dernière de compétences d'exécution comme l'avait demandé le PE. De fait, même la co-initiative Commission/États membres paraît excessive pour la majeure partie de ces derniers.

- ◆ Par ailleurs, le **nouvel article J.15** préserve les fonctions de suivi, de définition et de supervision de la PESC attribuées au **Comité politique** dépendant du Conseil, même s'il **ne doit pas toujours être composé des directeurs politiques**⁽¹⁾.
- ◆ Le **nouvel article J.18** régleme le **financement de la PESC** et dispose, en premier lieu, que les **dépenses administratives** entraînées pour les institutions par les dispositions du titre V sont à la charge du **budget communautaire** (en tant que **dépenses non obligatoires**), ainsi que les **dépenses opérationnelles**, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité. Dans de tels cas, les dépenses sont à la charge des États membres selon une clé de répartition basée sur le PNB, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement. En tout cas, les États membres qui ont fait une déclaration formelle dans ce sens ne sont pas tenus de contribuer au financement des dépenses entraînées par des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

En matière de **procédure budgétaire**, le **paragraphe 4 de l'article J.18** prévoit que la procédure budgétaire du TCE s'applique aux dépenses qui sont à la charge du budget communautaire. En outre, un **accord interinstitutionnel entre le PE, le Conseil et la Commission relatif à des dispositions concernant le financement de la PESC**, a été ajouté au traité d'Amsterdam, dont voici les principales dispositions:

1. Les dépenses de la PESC, y compris les dépenses opérationnelles, qui sont à la charge du budget des Communautés sont considérées comme des **dépenses non obligatoires**.
2. Sur la base d'un **avant-projet de budget** établi par la Commission, le Conseil et le PE parviennent **chaque année à un accord** sur le montant des dépenses opérationnelles de la PESC à imputer au budget des Communautés et sur la répartition de ce montant.
3. Le montant total des dépenses opérationnelles de la PESC est inscrit intégralement dans un **chapitre du budget (PESC)** (dans une série d'articles sur l'observation et l'organisation d'élections, les envoyés de l'UE, la prévention des conflits, les processus de désarmement, les conférences internationales, les actions urgentes. Ce montant ne peut excéder 20% du budget de la PESC).
4. Une **procédure de concertation ad hoc** doit être instituée dans le but de permettre un accord entre le PE et le Conseil sur le montant des dépenses de la PESC et sur la répartition de ce montant. Cette procédure sera appliquée à la demande de l'une ou l'autre institution, notamment si l'une d'elles a l'intention de s'écarter de l'avant-projet de budget établi par la Commission.

⁽¹⁾ Une Déclaration relative à l'article J.15 à insérer dans l'Acte final prévoit que le Comité se réunit à tout moment, en cas de crise internationale ou d'autres événements présentant un caractère d'urgence, dans les plus brefs délais, au niveau des directeurs politiques ou de leurs suppléants.

5. Enfin, la consultation et l'information du PE est prévue:

- D'une part, la Présidence du Conseil consulte une fois par an le PE sur un document du Conseil présentant les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget des Communautés. En outre, la Présidence doit informer régulièrement le PE de l'évolution et de l'exécution des actions PESC.
- D'autre part, lorsqu'il adopte, dans le domaine de la PESC, des décisions entraînant des dépenses, le Conseil doit transmettre immédiatement au PE une fiche financière sur l'estimation des coûts envisagés.
- Enfin, la Commission doit informer une fois par trimestre l'autorité budgétaire de l'exécution des actions PESC et des prévisions financières pour le reste de l'exercice.

Évaluation:

Comme le souhaitait le PE, il a été obtenu que le financement des dépenses administratives et opérationnelles de la PESC, à l'exception des dépenses militaires et d'autres sur lesquelles le Conseil statue à l'unanimité, soit pris en charge par le budget communautaire (en tant que dépenses non obligatoires). Ainsi est-on heureusement parvenu à contrecarrer le souhait de nombreux États d'inclure les dépenses de la PESC dans les dépenses obligatoires, ce qui aurait été inacceptable pour le PE et aurait entraîné un sérieux conflit avec ce dernier. En effet, le PE n'a jamais accepté que le Conseil ait le dernier mot dans le domaine de la PESC, de la CJAI et de la PAC, et demande que la codécision s'applique à la procédure budgétaire. Après l'intervention du Président Gil Robles devant la CIG, le PE a été invité à proposer un mécanisme "ad hoc" qui préserve les droits du PE et assure la rapidité nécessaire. Finalement, un accord interinstitutionnel a été proposé qui de fait attribue seulement au PE un "droit de consultation et de contrôle" sur l'ensemble des dépenses, le Conseil n'ayant pas besoin de requérir l'approbation du PE pour chaque ligne budgétaire.

3.1.2. D'autre part, le chapitre 13 du traité d'Amsterdam contient certaines dispositions nouvelles en matière de relations économiques extérieures:

- D'une part, est inséré un nouveau paragraphe 5 à l'article 113 du TCE, qui prévoit l'extension de celui-ci par une décision à l'unanimité du Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du PE, aux négociations et accords internationaux concernant les services et les droits de propriété intellectuelle.

Évaluation:

Il s'agit d'une réforme dérisoire et totalement insuffisante, résultat d'une tendance majoritaire à la CIG s'opposant à l'élargissement des compétences communautaires dans le domaine des relations économiques extérieures, ce qui indique une méfiance claire à l'égard de la Commission. L'extension de l'article 113 proposée pour celle-ci a finalement été rejetée par de nombreux États membres⁽¹⁾. Pour les mêmes raisons, la proposition du PE de scinder en deux l'article 113 afin d'introduire la codécision pour les actes de nature législative et l'avis conforme pour les accords internationaux n'a pas non plus été retenue, le nouveau texte de l'article 113 ne prévoyant rien de plus que la formule inacceptable de la consultation. Par conséquent, la réglementation relative aux relations économiques extérieures continue d'être dispersée en différents articles du traité (essentiellement les articles 113, 228 et 238), ce qui compromet indubitablement la cohérence de l'action de l'Union dans ce domaine.

- En outre, le paragraphe 2 de l'article 228 du TUE est modifié pour préciser que la signature, qui peut être accompagnée d'une décision d'application provisoire avant l'entrée en vigueur, et pas seulement la conclusion des accords, est décidée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur

(1) Ce thème est devenu un point politique majeur et à l'issue de la présentation de nouveaux textes plus précis sur les compétences transférées et leur étendue: extension limitée des compétences extérieures de la Communauté pour les négociations au sein des organisations internationales multilatérales dans les domaines des services, de la propriété intellectuelle et de l'investissement étranger direct.

proposition de la Commission. D'autre part et par dérogation au droit de consultation que le paragraphe 3 de l'article 228 confère au PE, le PE est uniquement informé pleinement et immédiatement de toute décision prise par le Conseil conformément à la même procédure en vue de suspendre l'application d'un accord international ou établir la position de la Communauté dans une instance créée par un accord.

Évaluation:

Ce droit d'information n'est pas suffisant pour le PE, qui se voit écarté de fait du processus de prise de décisions.

3.2. POLITIQUE DE DÉFENSE ET UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO)

- Le nouvel article J.7 modifie le libellé de l'ancien article J.4, en premier lieu, au paragraphe 1 en vue de préciser que la PESC comprend également la **définition progressive d'une politique de défense commune qui pourrait conduire à une défense commune**, si le Conseil européen en décide ainsi. Celui-ci recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives. En ce qui concerne l'UEO, le texte reconnaît que celle-ci **fait partie intégrante du développement de l'Union en donnant à l'Union l'accès à une capacité de défense opérationnelle**, notamment dans les cas mentionnés plus loin. En outre, l'UEO assiste l'Union dans la définition des aspects de la PESC ayant trait à la défense.

En conséquence, l'Union s'engage à **encourager l'établissement de relations institutionnelles plus étroites avec l'UEO en vue de l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union au moment voulu**, si le Conseil européen en décide ainsi. Celui-ci recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives. Tout cela, **sans affecter le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres et dans le respect complet des obligations de certains d'entre eux** découlant du traité de l'Atlantique Nord. Enfin, il est laissé aux États membres la possibilité d'étayer la définition progressive d'une politique de défense commune par une **coopération entre eux en matière d'armement**.

Évaluation:

- *Bien que la Présidence néerlandaise ait proposé un nouvel article J.6 qui incluait l'objectif final d'intégrer l'UEO dans l'UE, la fusion graduelle de l'UEO avec l'UE demandée par le PE a été à nouveau reportée de fait puisqu'aucun calendrier n'a été fixé.*
- *Le PE, qui était favorable à l'adoption d'un mécanisme de décision empêchant toute possibilité de blocage sans pour autant obliger les États qui ne le souhaitent pas à fournir des troupes ou du matériel, n'a pas non plus réussi à obtenir que certaines actions communes de caractère militaire puissent être décidées par un vote à la majorité qualifiée.*
- *La demande du PE visant à mettre en oeuvre une politique commune de défense qui garantisse les frontières de l'Union et des États membres ainsi que leur intégrité territoriale n'a pas non plus été satisfaite. Si au cours de la CIG l'idée d'une défense commune avait progressé (y compris parmi les États membres neutres et les non alignés), exception faite de l'article 5 du traité de l'UEO - point ayant entraîné de fortes divergences d'opinions ainsi qu'une position négative de l'Irlande, du Portugal, de la Finlande et du Royaume-Uni et des réserves de la part du Danemark et de l'Autriche -, à l'heure de la vérité, la proposition de protocole sur une défense mutuelle n'a pas réussi à s'imposer. Le PE avait demandé l'annexion au traité d'un tel protocole qui définirait les engagements mutuels et actuels des États membres de plein droit de l'UEO en matière de défense et auquel l'adhésion serait facultative, mais cela n'a pu se faire.*
- *En outre, la tendance d'une majorité opposée à la suppression de l'article 223 et à la mise en oeuvre d'une politique commune en matière d'armement, également demandée par le PE, s'est finalement imposée.*

- Les missions dites de Petersberg ont en particulier été introduites dans le traité au paragraphe 2 de ce même article J.7. Font donc partie de la PESC et de la politique de défense commune les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

Évaluation:

Il s'agit là de l'un des rares progrès significatifs du nouveau traité en matière de sécurité et de défense.

- Le paragraphe 3 indique quant à lui clairement que l'UE aura recours à l'UEO pour élaborer et mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Lorsqu'il s'agit de l'une des missions précédemment citées, tous les États membres de l'Union sont en droit de participer pleinement à ces missions. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires pour permettre aux États membres apportant une contribution aux missions en question de participer pleinement et sur un pied d'égalité à la planification et à la prise de décisions au sein de l'UEO.

Évaluation:

Les résultats sont satisfaisants concernant les "missions de Petersberg", mais le souhait exprimé par le PE que tous les États membres de l'UE assument également l'ensemble des fonctions de l'UEO, et pas seulement la définition des objectifs des missions de Petersberg, à l'exclusion de l'article V du traité de l'UEO, n'a finalement pas été satisfait.

- Enfin, le nouveau paragraphe 5 prévoit la future révision de l'article J.7 conformément aux dispositions de l'article N, en vue de promouvoir la réalisation des objectifs qui y sont définis⁽¹⁾.

(1) Il a été convenu dans un Protocole sur l'article J.7 que l'Union européenne élabore, en collaboration avec l'UEO, des arrangements visant à améliorer la coopération entre elles dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent protocole. D'autre part, dans une Déclaration sur l'amélioration de la coopération entre l'UE et l'UEO, le Conseil est invité à s'efforcer d'adopter rapidement les modalités appropriées pour les enquêtes de sécurité concernant le personnel du Secrétariat général du Conseil.

CONCLUSIONS

1. Le traité d'Amsterdam: à mi-chemin entre ne rien faire et signer quelque chose

Cette phrase du Président du Parlement européen décrit bien le découragement infini, la frustration et la déception qu'a engendrés la conclusion manquée des interminables travaux de la CIG dans les milieux pro-européens en général et chez tous ceux qui ont en particulier consacré de nombreuses heures de travail, de réflexion et d'étude à leur suivi. Une fois de plus, on a l'impression que l'impossible est fait pour éviter que le citoyen moyen ne se passionne réellement pour l'idée européenne: le calcul et le pragmatisme ne sont jamais allés de pair avec l'enthousiasme et encore moins la passion. Si, en lui-même, le mandat initial de la CIG était extrêmement limité sur le plan des ambitions, il est dommage de constater qu'en fin de compte les résultats sont encore plus dérisoires que prévu, même concernant ce qui était donné pour acquis au cours de la CIG. Quoi qu'il en soit, peut-être ne faut-il pas s'étonner qu'en dernier ressort le Conseil européen se soit montré aussi mesquin et parcimonieux à l'égard d'une CIG qui, en réalité, ne s'est justement jamais caractérisée par la générosité de ses participants (à commencer par le maigre statut "d'associé" ou le rôle de "statue de pierre" attribué au Parlement européen). Après tout, le nouveau traité, avec son manque d'ambition et sa structure complexe, est peut-être, comme on l'a dit, le simple reflet des aspirations électorales, nationales voire même nationalistes de ses signataires.

2. Le nouveau traité et le non-accomplissement des missions de la CIG

Le traité d'Amsterdam constitue avant tout un échec retentissant et évident du mandat initial de la CIG et des trois objectifs sur lesquels celle-ci avait été axée au Conseil européen de Turin, le 29 mars 1996, c'est-à-dire une Union plus proche des citoyens, la réforme des institutions dans une Union plus démocratique et efficace et le renforcement de la capacité d'action extérieure de l'Union. Et cela parce que, comme on l'a vu dans le présent document, au lieu de résoudre la majeure partie des thèmes prévus, le Conseil européen a préféré reporter l'examen des plus importants d'entre eux ou en allonger les délais, tout en faisant quelques pas timides dans certains autres domaines.

3. Un petit pas en avant ... sur le plan pragmatique

Eu égard au mandat de la CIG, les succès excessivement modérés du Conseil d'Amsterdam concernant l'UEM et le plan d'action pour le marché unique (qui, en réalité, n'obéissent à aucune dynamique nouvelle mais sont le résultat de Maastricht) ont pour contrepartie essentielle quelques avancées réelles qui rendent l'Europe un peu plus proche de ses citoyens, quelques améliorations au niveau des instruments de la PESC, absolument décisives mais minimes, et un certain renforcement des pouvoirs du Parlement européen en matière institutionnelle, qui reste toutefois en-deçà des prétentions légitimes de cette institution.

En somme, concernant les souhaits exprimés par le PE à l'égard de tous ces thèmes, il faut reconnaître qu'un certain nombre de concessions ont été faites. En effet, une partie non négligeable des demandes du Parlement européen ont à n'en pas douter été satisfaites, bien que l'on ne sache jamais s'il s'agit de la récompense du sérieux et du dévouement avec lesquels le Parlement européen a tout d'abord participé aux travaux du groupe de réflexion, puis a collaboré ensuite loyalement et intensément aux travaux de la CIG, ou s'il s'agit plutôt de combler partiellement le sempiternel déficit démocratique de l'Union, ou encore d'une reconnaissance du fait que, contrairement à ce que semblaient croire certains autres participants, l'intervention du PE dans la procédure de codécision a conféré aux textes législatifs plus de souplesse, de qualité et de légitimité, ou bien si le seul objectif poursuivi était de ménager le PE et donc de s'assurer son appui dans le processus toujours difficile de ratification qui débute maintenant.

Néanmoins, si l'on dresse le bilan entre ce qui a été demandé et ce qui a été finalement obtenu, il est évident que les résultats de la CIG sont aussi nettement en-deçà des aspirations du PE. En tout cas, il est sûr que cette institution ne sort pas "gagnante", tant s'en faut, de la CIG qui vient de s'achever, comme on l'a souvent présentée, et si cela était, l'on pourrait seulement craindre qu'elle aille ainsi "de victoire en victoire

jusqu'à la déroute finale". En effet, compte tenu des priorités du PE pour la CIG telles qu'elles avaient été présentées par son Président, le bilan final ne permet précisément pas de chanter victoire:

1) Il est satisfaisant en ce qui concerne une série de demandes importantes du PE:

- ▶ La réduction à trois du nombre des procédures.
- ▶ La simplification de la procédure de codécision.
- ▶ L'obtention de l'avis conforme pour les actions à adopter en cas de violation par un État membre des principes généraux sur lesquels est fondée l'Union.
- ▶ L'approbation de la nomination du Président de la Commission (ce qui en réalité ne fait que confirmer une pratique déjà bien établie).
- ▶ L'insertion dans le TCE de l'accord sur la politique sociale et du titre sur l'emploi.
- ▶ Le renforcement des dispositions en matière de santé et de protection des consommateurs.
- ▶ L'attribution de la codécision au PE pour définir les principes généraux et les limites du droit d'accès aux documents des institutions de l'Union.
- ▶ Le respect des conditions exigées par le PE lors de la fixation des clauses générales et spécifiques sur l'intégration différenciée.

2) Il semble insuffisant pour une autre série importante de propositions du PE:

- ▶ La codécision continue de ne pas s'appliquer à l'ensemble des actes législatifs et l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil reste insuffisante.
- ▶ La nouvelle base juridique pour l'adoption d'un statut commun unique des députés du PE (celui-ci doit être approuvé à l'unanimité par le Conseil et non à la majorité qualifiée comme le demandait le PE).
- ▶ L'assouplissement des règles de la procédure électorale uniforme sur la base des principes communs aux procédures électorales.
- ▶ Le renforcement de la protection des droits fondamentaux et des droits sociaux des citoyens de l'Union ainsi que des droits des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union.
- ▶ L'amélioration des dispositions relatives à l'environnement et à la lutte contre la fraude.
- ▶ La création d'un organe de planification et d'analyse qui a néanmoins été placé sous la responsabilité du Conseil et non sous la responsabilité conjointe de celui-ci et de la Commission, comme le demandait le PE.
- ▶ L'inclusion d'un nouveau titre sur la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration qui présente cependant de nombreuses lacunes, y compris l'application de la procédure de consultation du PE au lieu de la codécision pour les actes législatifs, ainsi qu'un délai excessivement long (cinq ans) pour sa réalisation ainsi que le passage non automatique de la consultation à la codécision à l'expiration de cette période.
- ▶ L'ouverture des délibérations législatives du Conseil.

3) Et surtout, il est franchement décevant concernant une autre série plus importante encore de questions:

- ▶ Il ne prévoit toujours pas l'avis conforme du PE pour toute modification du traité ni non plus pour les décisions basées sur l'article 235.
- ▶ Le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée a été minime dans le nouveau traité.
- ▶ L'avis conforme n'a pas été obtenu pour le passage à des formes d'intégration renforcée.
- ▶ En matière budgétaire, la codécision que demandait le PE n'a pas été accordée, la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires n'a pas été supprimée, et l'avis conforme pour les décisions relatives aux ressources propres n'a pas non plus été prévu.
- ▶ Les mesures relatives aux partis politiques européens n'ont pas été incluses.
- ▶ Le statut de personnalité juridique internationale unique n'a pas été reconnu à l'Union.
- ▶ Alors que le PE aurait souhaité que la représentation extérieure pour les questions relevant de la PESC soit plutôt assurée par le Conseil sur un pied d'égalité avec la Commission, celui-ci joue un rôle prédominant.

- ▶ *La pratique de l'unanimité au Conseil pour les questions relevant de la PESC n'a pas été supprimée.*
- ▶ *Un droit de consultation n'a pas été accordé au PE pour les questions relevant de la PESC.*
- ▶ *L'avis conforme n'a pas été attribué au PE pour les accords internationaux particulièrement importants.*
- ▶ *La rédaction de nombreuses dispositions du nouveau traité est si confuse, obscure, incompréhensible et contradictoire que leur lecture serait probablement un jeu d'enfants pour les représentants les plus illustres de la littérature baroque européenne de tous les temps (y compris Góngora). Voir à ce propos le libellé du nouvel article J.13 relatif aux mécanismes de la PESC, ou l'inclusion d'un quatrième alinéa dans le préambule et d'un nouvel article B bis relatif à la position du Danemark dans le protocole incorporant l'accord de Schengen dans le cadre de l'Union européenne ainsi que le protocole Z sur le même thème.*
- ▶ *L'absence de valeur juridique de la version explicative des traités, à laquelle s'est réduit tout l'effort de codification de ceux-ci, réalisé au cours de la CIG.*

4. Et une occasion perdue d'approfondir l'Union et de préparer correctement son élargissement

En dépit du non-accomplissement général du mandat de la Conférence intergouvernementale, il est certain que l'on a considéré avec une rapidité inusitée voire une hâte suspecte que le processus de révision des traités était terminé et que le traité d'Amsterdam impliquait le début du processus d'élargissement de l'Union. Bien qu'il en soit ainsi dans la chronologie, il n'en est pas moins vrai que cela donne l'impression d'avoir débuté le compte à rebours du lancement d'une fusée avant d'avoir convenablement réglé tous ses mécanismes. En effet, comme si le nombre et la qualité des candidats à l'adhésion étaient peu importants et par conséquent les multiples problèmes que soulèvera celle-ci, il faudra également résoudre au moment de l'adhésion les problèmes institutionnels très délicats ainsi que d'autres qui ont été aujourd'hui laissés de côté, y compris la question de la composition de la Commission, la révision de la pondération des voix au sein du Conseil et l'éventuelle réforme et amélioration du processus d'adoption des décisions.

Assaillis par de nombreux autres problèmes délicats et urgents, comme la survie du pacte de stabilité et le passage à la troisième phase de l'UEM, il semble que les chefs d'État et de gouvernement réunis à Amsterdam aient oublié un instant l'urgence de l'élargissement et qu'ils aient préféré regarder de haut, en les renvoyant au moment des négociations d'adhésion, les questions institutionnelles les plus épineuses qu'une élémentaire précaution aurait recommandé de résoudre seules le plus vite possible. En stricte conformité avec la loi de la pesanteur, il faut souhaiter que les calculs qui ont permis une décision aussi contradictoire (par rapport à ce qui avait été décidé aux Conseils européens de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993, de Corfou des 24 et 25 juin 1994, de Cannes des 26 et 27 juin 1995, de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 et de Turin du 29 mars 1996) n'aient pas de retombées politiques sur leurs auteurs et ne se retourneront pas contre les pays candidats à l'adhésion, la liste des questions en suspens étant, comme on l'a vu, assez longue.

5. Utilisation maximale de la méthode intergouvernementale et révision du rôle du Parlement européen

Le déroulement et le résultat de la Conférence intergouvernementale de 1996 mettent à nouveau en évidence l'impossibilité réelle pour le Parlement européen d'influer, dans les circonstances actuelles et de façon directe et décisive, sur le processus de révision des traités constitutifs de l'Union. En outre, le caractère inadéquat et insuffisant de tout statut du PE autre que celui de participant de plein droit aux travaux de révision a été mis en relief.

Tandis que l'on continue de recourir à la méthode de la conférence intergouvernementale pour mener à bien ces révisions, la principale priorité du Parlement reste bien entendu d'obtenir le pouvoir d'émettre un avis conforme sur les résultats finaux obtenus ainsi que sur la suppression de la règle de l'unanimité au sein du Conseil. En ce sens, et bien que l'exigence de l'avis conforme du Parlement pour toute modification du traité constitue, en même temps que la codécision, la première des priorités du PE, on n'a probablement pas suffisamment insisté, de façon active et passive, soutenue et individualisée, sur la réforme de l'article N, en premier lieu, pour supprimer l'unanimité requise au sein du Conseil et, en second lieu, pour obtenir la

possibilité d'émettre un avis conforme sur les résultats de la révision (de laquelle Maastricht s'était tant rapproché, la France ayant seule marqué une opposition décisive). Il semble que sur ce point, le PE aussi ait été contaminé, en sa qualité "d'associé" aux travaux de la CIG, par l'esprit de pragmatisme qui a constamment dominé chez les négociateurs en titre.

Quoi qu'il en soit, l'unique solution définitive acceptable pour le PE passe probablement par sa participation aux négociations de révision au titre d'organe colégislateur ou d'instance constituante. Pour des raisons de légitimité démocratique, de logique supranationale et même de stratégie de négociation, il est conseillé de proposer et de soutenir fermement et dans toutes les instances appropriées le recours à un organe constituant pour tout le processus à venir de révision. Quelle que soit la nature constitutionnelle de cet organe (exclusivement parlementaire ou non), il semble absolument indispensable que tout processus futur de révision inclue, outre la suppression de la règle de l'unanimité au Conseil et l'attribution à la Commission du pouvoir de présenter des initiatives de réforme, l'intervention décisive du PE et la coopération et collaboration étroites des parlements nationaux des États membres, qui doivent être considérés dans ce domaine comme des alliés déterminants et non comme des rivaux.

Pour toute information complémentaire sur la présente note, veuillez vous adresser à:
J. Javier FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, coordinateur du groupe de travail sur la CIG 1996,
tél.: (352) 4300-22758 (LUX) / (33) 3.88.17-4408 ou 4916 (STR);
fax.: (352) 4300-29027 (LUX) / (33) 3.88.17-9059 (STR).

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 18373

25 MAR. 1998

BIBLIOTECA

51. A REBALANCING OF THE ECONOMIC AND SOCIAL MODEL OF EUROPE

1.1. The employment policy

- 1.1.1. A new goal: an adaptable labour market
- 1.1.2. The coordination of the national employment policies
- 1.1.3. The use of incentive measures
- 1.1.4. The establishment of an Employment Committee

1.2. The social policy

- 1.2.1. The integration of the social agreement of Maastricht in the EC Treaty
- 1.2.2. The recognition of the social fundamental rights
- 1.2.3. The provisions on social exclusion
- 1.2.4. The strengthening of the equality man-woman

1.3. The restrictions to the free movement

- 1.3.1. The justification of the national hindrances to the free movement
- 1.3.2. The protection of the consumer
- 1.3.3. The protection of public health

1.4. The restrictions to the free competition

- 1.4.1. The protection of the services of general interest
- 1.4.2. The special protection of public broadcasting

1.5. The protection of human rights

1.5.1. The intervention of the Court of Justice in human rights

1.5.2. The suspension of the rights of a Member State in case of violation of human rights

1.6. An insufficient extension of the qualified majority voting

§ 2. THE GREAT DISORDER IN THE FIELD OF INTERNAL SECURITY

2.1. The communitarisation of certain third pillar matters

2.1.1. Immigration and Asylum

- a) A five year action programme
- b) Unanimity has been maintained

2.1.2. Judicial cooperation in civil matters

2.1.3. The limits of communitarisation

- a) Unanimity has been maintained
- b) A limited role for the Court of Justice
- c) The limited role of the European Parliament

2.2. Some modest reforms in the area of police and judicial cooperation in criminal matters

2.2.1. Communitarisation of the fight against customs and budgetary fraud

2.2.2. The new legal instruments of the third pillar

2.2.3. The development of Europol's functions

2.2.4. The extension of the role of the court of Justice

2.2.5. More consultation for the European Parliament

2.2.6. More right of initiative for the Commission

2.3. The integration of Schengen in the framework of the EU

2.3.1. The objective

- a) The origin of the Schengen system
- b) The problems of the Schengen system

2.3.2. The integration of existing measures

2.3.3. The development of Schengen measures

2.4. Political asylum between Member States is maintained

3.4 SOME SMALL STEPS IN EXTERNAL RELATIONS

3.1. The modest reform of CFSP

- 3.1.1. Preparation of decisions: the ambiguous role of the policy planning and early warning unit
- 3.1.2. Decision making: potential qualified majority voting
 - a) Constructive abstention
 - b) Implementation of common strategies
 - c) Implementation of joint actions and common positions
- 3.1.3. Implementing decisions: the potential danger of the Secretary-General for the CFSP

3.2. A weak defence chapter

- 3.2.1. Integration of the Petersberg missions in the European Union
- 3.2.2. The (very slow) rapprochement between the EU and the WEU
- 3.2.3. The lacking of an effective military capacity
 - a) The absence of an autonomous integrated military instrument
 - b) The absence of a viable armaments industry

3.3. The failure of the reform of commercial policy

SA THE INCOMPLETE SYMPHONY OF THE INSTITUTIONAL REFORMS

4.1. The strengthening of the European Parliament

- 4.1.1. The extension of the field of application of the codecision procedure
- 4.1.2. The simplification of the codecision procedure
- 4.1.3. The appointment of the members of the Commission
- 4.1.4. The control over the CFSP expenditures

4.2. A limited strengthening of the Commission

- 4.2.1. A strengthening of the president when nominating the commissioners
- 4.2.2. A frail strengthening of the president in the gesture of the Commission

4.3. The development of transparency

- 4.3.1. The transparency of the legislative activities of the Council
- 4.3.2. The rights of the citizen to be informed

4.4. The decision making mechanisms in the Council are not changed

- 4.4.1. A weak extension of the qualified majority voting
- 4.4.2. No changes in the weighting of the votes

4.5. The beginning of a closer coopération

4.5.1. The authorization clause

4.5.2. The formal conditions

4.5.3. The conditions of the functioning

4.5.4. The conditions for states who did not participate from the beginning

4.6. Subject-matters that were neglected during the negotiations

4.6.1. The factual non-responsibility of the Commission

4.6.2. The hierarchy of norms

4.6.3. The bad functioning of the Council

4.7. The next Institutional reforms

§ 5. THE PERSPECTIVES OF THE FUTURE

- 5.1. The Treaty of Amsterdam has substantially revised the material provisions of the Treaty of Rome**
- 5.2. The Treaty of Amsterdam increases the fragmentation of the European Union**
- 5.3. The Treaty of Amsterdam does not realise the reform that was necessary for a successful enlargement of the Union.**
- 5.4. Besides the single currency, there is no longer a European political project**