

N° 39

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 1997

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur la révision des traités,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. MAURICE LIGOT,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Noël Mamère, vice-présidents ; MM. Alain Barrau, Jean-Louis Bianco, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, André Billardon, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Jean-Marie Demange, Bernard Derosier, Yves Fromion, Gérard Fuchs, Hubert Grimault, François Guillaume, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Aimé Kerguéris, Gérard Lindeperg, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	7
INTRODUCTION	9
I. DES PROGRES ONT ETE ENREGISTRES QUI REPENDENT AUX DEMANDES DES NEGOCIATEURS FRANCAIS.....	11
A. Le renforcement de la capacité de décision du Conseil de l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune	11
1) La création d'une gamme complète d'instruments juridiques pour amener le Conseil à resserrer la P.E.S.C. sur des lignes directrices et des priorités pour l'Union.....	11
2) La clarification des compétences entre le Conseil européen et le Conseil des Ministres.....	13
3) La recomposition de la Troïka et le développement de trois structures d'assistance au Conseil : le Secrétaire général du Conseil, l'unité de planification et d'alerte rapide, les représentants spéciaux	13
4) L'amélioration de la cohérence entre tous les aspects de la politique extérieure de l'Union.....	15
5) Un assouplissement des procédures de vote préservant les souverainetés nationales.....	16
6) La capacité de conclure des accords internationaux en matière de P.E.S.C.....	18

B. Le coup d'arrêt à l'extension des compétences communautaires en matière de relations économiques extérieures	18
C. L'affirmation du lien entre la libre circulation des personnes et les mesures d'accompagnement visant à assurer la sécurité des citoyens	19
1) Un délai de cinq ans pour instaurer la libre circulation et des domaines d'action bien définis.....	20
2) L'intégration de « l'acquis de Schengen » dans le cadre de l'Union.....	23
D. La reconnaissance du rôle collectif des parlements nationaux.....	25
II. LE NOUVEAU TRAITE LAISSE SUBSISTER D'INDENIABLES DECEPTIONS.....	27
A. La réforme institutionnelle est reportée à la date des élargissements.....	27
B. Sécurité et défense : le rejet d'une orientation ferme vers une défense commune et d'une intégration graduelle de l'Union de l'Europe occidentale dans l'Union européenne	28
C. L'absence totale de prise de décision majoritaire dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.....	30
1) Les raisons du maintien de l'unanimité	31
2) Les nouveaux domaines et méthodes de la coopération police-justice en matière pénale	32
3) L'attribution d'une compétence à la Cour de justice	33
III. DES INCERTITUDES RESTENT A LEVER.....	37
A. La portée du renforcement des pouvoirs du Parlement européen	37
1) L'équilibre institutionnel est infléchi en sa faveur.....	37
2) La portée effective de ce renforcement.....	38
3) Un accroissement très discutables des pouvoirs budgétaires du Parlement européen sur le financement de la P.E.S.C.	39

B. La communautarisation progressive de la libre circulation des personnes, de l'asile, de l'immigration et de la coopération judiciaire civile	41
1) Les nouvelles procédures de proposition et de décision	41
2) Une compétence d'interprétation pour la Cour de justice des Communautés européennes	42
3) La procédure et le calendrier applicables à chaque domaine	43
C. L'exclusion du Royaume-Uni et de l'Irlande de la libre circulation des personnes, l' <i>opt-out</i> danois	46
D. De nouvelles compétences attribuées à la Cour de justice.....	48
E. Une généralisation prudente des coopérations renforcées	49
F. La consécration des priorités françaises et leur portée	50
1) La reconnaissance de la spécificité des services publics ne doit pas entraver leur nécessaire adaptation	51
2) La subsidiarité risque de demeurer lettre morte	51
3) Le siège du Parlement européen à Strasbourg.....	51
G. La portée du « compromis de Luxembourg » doit être expressément confirmée.....	52
H. La ratification du projet de traité.....	53
IV. UN NOUVEAU CHAMP D'ACTION OFFERT A LA DELEGATION POUR L'UNION EUROPEENNE.....	55
A. La révision de l'article 88-4 de la Constitution reste opportune	55
B. Un renforcement du contrôle des représentants français au Conseil	56
C. Saisir les opportunités offertes par la COSAC renouvelée	56
CONCLUSION	57
TRAVAUX DE LA DELEGATION	59
A. Audition de M. Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des affaires européennes, le 25 juin 1997	59
B. Examen du rapport d'information, le 2 juillet 1997	68

ANNEXES 71

**Annexe 1 : PARLEMENT EUROPÉEN : champ des
procédures législatives d'avis conforme et de codécision73**

Annexe 2 : CONSEIL : champ du vote à la majorité qualifiée77

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Le report de la réforme institutionnelle constitue son deuxième échec. Le précédent élargissement n'avait déjà pu être accompagné des changements indispensables pour garantir un fonctionnement efficace des institutions. On peut douter qu'il soit possible de s'accorder sur eux à l'occasion d'un élargissement plus difficile à réaliser compte tenu de sa dimension et de ses enjeux.

2. Des trois maux essentiels dont souffre la politique étrangère et de sécurité commune - absence de vision commune, absence de la dimension de défense et faiblesses institutionnelles - la Conférence intergouvernementale aurait très largement réussi à porter remède au troisième, en renforçant la capacité de décision du Conseil, si elle n'avait pas altéré cette heureuse évolution en reconnaissant au Parlement européen un pouvoir budgétaire très discutable sur le financement de la PESC. D'autre part, les quelques avancées accomplies en matière de défense ne peuvent dissimuler que, sur l'essentiel, c'est-à-dire les perspectives de défense commune et d'intégration de l'Union de l'Europe occidentale dans l'Union européenne, les Etats favorables au maintien du *statu quo* ou à des évolutions très lentes l'ont emporté sur les Etats plus ambitieux.

3. Un protocole annexé au Traité reconnaît le rôle collectif des parlements nationaux : leurs représentants, réunis au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, pourront se saisir de toute question jugée opportune et appeler au respect du principe de subsidiarité. Cette reconnaissance peut constituer un succès : tout dépendra néanmoins de la façon dont cette faculté sera utilisée et si ce dispositif suffira à infléchir certains excès centralisateurs et uniformisateurs.

4. L'un des objectifs de la Conférence était de donner une nouvelle impulsion à la coopération « justice-affaires intérieures ». Ainsi, l'on souhaitait pouvoir adopter à la majorité qualifiée des mesures d'harmonisation dans les domaines de la libre circulation, des frontières extérieures, de l'asile et de la coopération judiciaire civile. En fait, la mise en œuvre du système retenu n'entrera en vigueur que plus tard, ce qui est sans doute préférable car l'on ira vers une quasi-communautarisation, le Conseil perdra son droit d'initiative, le Parlement européen gagnera un

pouvoir de codécision et la Cour de justice un pouvoir d'interprétation, toutes choses que notre pays rejetait au cours de la négociation. Mais faut-il se satisfaire du fait que la vraie décision ait été reportée à plus tard ?

Le nouveau traité ne comporte que des dispositions minimalistes quant à la coopération judiciaire pénale et, surtout, quant à la possibilité d'adopter une « plate-forme juridique harmonisée » pour lutter contre la criminalité, le terrorisme et le trafic de drogue. Notre pays souhaitait l'abandon de l'unanimité pour aller de l'avant dans ces domaines : il ne l'a pas obtenu. Seule restera la solution de la coopération renforcée, pour les pays les plus motivés.

5. L'acquis de Schengen sera incorporé aux traités : cette évolution est satisfaisante sur le plan des principes, mais il faudra toutefois gérer la géométrie variable complexe née de cette incorporation. Les nouveaux adhérents à l'Union devront accepter intégralement cet acquis : l'on s'en félicitera, mais en pratique, combien de temps faudra-t-il pour que la mise en application soit réelle (alors que les membres de l'Union eux-mêmes connaissent tant de difficultés de tous ordres) ? Le système ne risque-t-il pas de perdre toute efficacité dans cet élargissement ?

6. Le traité d'Amsterdam ne répond pas aux attentes nées de la Conférence intergouvernementale, faute de solutions propres à permettre une plus grande efficacité globale des institutions. Il n'y répond pas non plus en raison de l'aggravation du déficit démocratique qui résultera de la complexité accrue, pour les citoyens, de l'architecture et des règles communautaires.

7. Si Amsterdam a pu révéler les vrais problèmes posés à la construction européenne, les Etats n'ont pas osé faire le pas européen décisif et se sont satisfaits d'une certaine impuissance de l'Europe par peur d'affronter les solutions novatrices. Le projet de traité ne peut donc porter en germe la promesse d'un nouveau dynamisme. C'est pourquoi il est indispensable de réunir une nouvelle Conférence intergouvernementale avant de réaliser l'élargissement de l'Union.

MESDAMES, MESSIEURS,

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé à Amsterdam de clore la Conférence intergouvernementale, en approuvant un projet de traité qui, avant même sa signature en octobre prochain, fait l'objet de critiques souvent sévères.

Si la construction européenne a été, depuis l'origine, une suite de compromis, les derniers étant l'Acte unique et le Traité de Maastricht, l'on doit reconnaître que le Traité d'Amsterdam ne peut même pas apparaître comme tel, puisqu'il ne comporte pas les avancées majeures tant attendues qui devaient permettre d'envisager l'élargissement à de nouveaux Etats membres. Les décisions importantes ont été reportées à plus tard comme, d'ailleurs, le renforcement de certaines politiques, auxquelles la Conférence voulait donner un nouvel élan.

Il convient donc déjà de se préparer à de nouveaux « rendez-vous » qui se présenteront dans des conditions de plus en plus difficiles et aléatoires.

Dans l'immédiat, le texte qui nous est soumis apparaît très insuffisant, confus, complexe en lui-même et par les protocoles qui l'accompagnent et qui distingueront la situation des Etats membres au moyen d'exemptions, d'*opt out* notamment ...

Aussi a-t-il paru utile à votre Rapporteur de dresser le bilan des avancées, des insatisfactions et des interrogations que suscite le projet de traité, étant précisé que cet examen a été fait à partir du relevé de décisions du Conseil européen d'Amsterdam et non du texte définitif qui sera établi dans un délai de deux mois.

I. DES PROGRES ONT ETE ENREGISTRES QUI REpondent AUX DEMANDES DES NEGOCIA-TEURS FRANCAIS

Les négociateurs français peuvent se satisfaire d'un certain nombre de résultats qui représentent davantage que de simples concessions.

A. Le renforcement de la capacité de décision du Conseil de l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune

Des trois maux essentiels dont souffre la P.E.S.C. - absence de vision commune, absence de la dimension de défense et faiblesses institutionnelles - la Conférence intergouvernementale a incontestablement réussi à porter remède au troisième. Elle a ainsi rempli une partie importante de sa mission qui n'était pas de définir la P.E.S.C. à la place des autorités politiques de l'Union, mais de leur donner la capacité de prévoir et d'agir en améliorant les instruments juridiques, les structures et les procédures. Six améliorations, d'importance variable, composent, au total, un ensemble cohérent, qui devrait être source d'efficacité pour le Conseil de l'Union européenne. *Cette satisfaction doit néanmoins être tempérée par la reconnaissance au Parlement européen d'un pouvoir budgétaire sur le financement de la P.E.S.C., examinée dans la troisième partie du rapport.*

1) *La création d'une gamme complète d'instruments juridiques pour amener le Conseil à resserrer la P.E.S.C. sur des lignes directrices et des priorités pour l'Union*

Si la liste des objectifs de la P.E.S.C. n'est pratiquement pas modifiée, hormis l'ajout d'une mention de l'intégrité de l'Union et du respect des principes relatifs aux frontières extérieures à la demande de la Grèce, le nouveau Traité met à la disposition des autorités politiques une gamme complète d'instruments juridiques, se caractérisant par :

- la création d'un nouvel instrument : les stratégies communes ;

- une hiérarchisation entre **les stratégies communes, les actions communes et les positions communes**, ainsi que leur articulation, puisque les actions communes et les positions communes peuvent entrer dans la mise en œuvre d'une stratégie commune ;

- une définition précise de chaque instrument juridique permettant d'en éviter une utilisation confuse :

- les stratégies communes sont mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants, et elles précisent les objectifs, la durée et les moyens ;

- les actions communes définissent les objectifs de l'Union, leur portée et les moyens à mettre à sa disposition dans certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire ;

- les positions communes définissent la position globale de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique ;

- une intégration de ces trois instruments juridiques dans un dispositif plus large comprenant, en amont, la définition des principes et des orientations générales de la P.E.S.C. et, en aval, le renforcement de la coopération systématique entre les Etats membres pour la conduite de leur politique.

Ce réaménagement des instruments juridiques est loin d'être anodin et n'a pas seulement pour objet de disposer d'un bel ordonnancement des textes à la française. La Conférence intergouvernementale invite clairement le Conseil à ne plus se contenter de la diplomatie déclaratoire, touche-à-tout, réagissant à l'événement sans anticipation ni stratégie globale, dans laquelle s'est trop souvent complue l'Union européenne jusqu'à présent, mais au contraire à fixer des orientations stratégiques et des actions précises sur quelques sujets essentiels pour l'Union.

La P.E.S.C. n'a pas vocation à se substituer à l'ensemble des politiques étrangères des quinze Etats membres dans tous les domaines, mais à intervenir là où ils auront su définir leurs intérêts communs et où une approche commune sera jugée plus efficace qu'une action nationale. Le nouveau traité fournit au Conseil une véritable méthode de travail pour y parvenir.

2) *La clarification des compétences entre le Conseil européen et le Conseil des Ministres*

Le nouveau traité s'appuie également sur cette palette d'instruments juridiques pour organiser la répartition de leur utilisation entre le Conseil européen et le Conseil des ministres, et mieux affirmer le rôle d'impulsion et d'orientation du premier par rapport au rôle de décision du second : au Conseil européen revient la définition des principes, des orientations générales et des stratégies communes, sur recommandation du Conseil pour ces dernières ; au Conseil des ministres incombe l'adoption des actions communes, des positions communes et des décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la P.E.S.C. sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen.

Point très important, le rôle d'orientation du Conseil européen s'étend désormais aux matières ayant des implications en matière de défense. Cette disposition va permettre à la plus haute instance politique européenne de prendre en compte, dans la définition de la politique extérieure de l'Union, tous ses aspects, non seulement les volets diplomatiques, économiques et humanitaires, mais la dimension militaire qui a tant manqué à l'Union pour lui assurer une influence décisive dans les conflits de l'après-guerre froide.

Cette extension de compétence du Conseil européen a d'autant plus de portée qu'elle s'applique également à l'égard de l'Union de l'Europe occidentale, lorsque l'Union européenne y a recours pour élaborer et mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. L'affirmation, dans cette hypothèse, d'un pouvoir d'orientation du Conseil européen à l'égard de l'U.E.O. renforce sensiblement le lien institutionnel entre les deux organisations.

3) *La recomposition de la Troïka et le développement de trois structures d'assistance au Conseil : le Secrétaire général du Conseil, l'unité de planification et d'alerte rapide, les représentants spéciaux*

Dans sa fonction de représentation et de mise en oeuvre des actions communes, la Présidence du Conseil continue à être assistée par la Commission et l'Etat membre qui exercera la présidence suivante, mais elle ne le sera plus par celui qui exerçait la présidence précédente. En revanche, le Secrétaire général du Conseil, dans l'exercice de ses fonctions de Haut représentant pour la P.E.S.C., et les représentants

spéciaux du Conseil viennent s'ajouter à la liste des organes de représentation de l'Union.

Trois nouvelles structures vont désormais renforcer l'efficacité du Conseil.

Le Secrétaire général du Conseil, jusqu'à présent investi de tâches juridiques et administratives, au demeurant fort importantes pour le fonctionnement des institutions communautaires, se voit confier l'exercice d'une mission plus politique. En qualité de Haut représentant pour la P.E.S.C., il assistera le Conseil, contribuera à la formulation, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions politiques et pourra conduire le dialogue politique avec des tiers, au nom du Conseil et à la demande de la Présidence.

Cette formule de compromis donne assez largement satisfaction à la demande française, même si elle ne reprend pas toutes les dispositions proposées par notre pays, qui auraient été de nature à consacrer le caractère politique de sa fonction. Le texte ne dit pas qu'il pourrait exercer des mandats confiés par le Conseil européen, présider le comité politique composé des directeurs des affaires politiques des ministères des affaires étrangères des Quinze ou assurer la représentation de l'Union en liaison avec la Présidence et la Commission, mais seulement assister la Présidence dans cette tâche, faire rapport au Conseil et éventuellement au Conseil européen, participer aux réunions du Conseil, être en relation avec la Commission et, enfin, informer le Parlement européen. De plus, le Secrétaire général du Conseil n'est pas déchargé de la gestion administrative du Conseil, mais assisté à cette fin par un **Secrétaire général adjoint**, et tous deux seront nommés à l'unanimité par le Conseil, selon une procédure de vote inchangée. Mais, en tout état de cause, cet organe nouveau dispose déjà d'une base solide dans les textes pour assurer sa mission.

La Conférence intergouvernementale n'a par ailleurs eu aucun mal à approuver la création d'une *unité de planification de la politique et d'alerte rapide*, sur laquelle il y avait un accord unanime entre les Etats membres depuis des mois. Placée sous la responsabilité du Secrétaire général du Conseil, cette structure aidera le Conseil à définir les priorités de l'Union et à conduire une diplomatie préventive en recensant les domaines possibles d'intervention pour la P.E.S.C. et en lui fournissant une évaluation des intérêts de l'Union et des crises politiques potentielles. Elle pourra présenter au Conseil des options sur la politique à suivre, pouvant contenir des analyses, des recommandations et des stratégies, sous la responsabilité de la présidence, à la demande du Conseil ou de la présidence, ou de sa propre initiative. Un certain pouvoir d'initiative est

ainsi reconnu, indirectement, au Secrétaire général du Conseil, à côté de celui détenu par les Etats membres et la Commission, dans le domaine de la P.E.S.C. Cette structure regroupera les capacités d'expertise de l'ensemble des acteurs participant à la politique extérieure de l'Union dans ses aspects politiques, économiques et militaires, et comprendra un personnel provenant du Secrétariat général du Conseil, des Etats membres, de la Commission et de l'U.E.O. En particulier, il est prévu expressément l'instauration en son sein d'une coopération appropriée avec la Commission, de manière à assurer une totale cohérence avec la politique économique extérieure et la politique de développement de l'Union. Enfin, les Etats membres et la Commission pourront lui soumettre des propositions d'études et devront lui fournir, dans la mesure le plus large possible, des informations pertinentes, y compris confidentielles.

Enfin, la pratique de la nomination de **représentants spéciaux** par le Conseil pour l'exercice de mandats sur des questions spécifiques est consacrée par les textes.

En revanche, a été écartée la proposition de la présidence néerlandaise de faire bénéficier l'Union de la volonté d'agir des Etats membres en fonction de leurs centres d'intérêt, en autorisant le Conseil à attribuer une compétence « déléguée » dans le cadre d'une action commune à un ou plusieurs Etats membres, qui auraient été tenus de suivre les orientations du Conseil et de lui faire rapport régulièrement.

4) L'amélioration de la cohérence entre tous les aspects de la politique extérieure de l'Union

Tout d'abord, le texte souligne l'impératif de cohésion entre les acteurs de la P.E.S.C. et rappelle avec encore plus de force les principes de loyauté et de solidarité mutuelle entre les Etats membres. Mais surtout, il comble une lacune grave du dispositif actuel relative à la cohérence entre, d'une part, la politique économique extérieure et la politique de développement relevant du premier pilier et, d'autre part, la politique étrangère et de sécurité commune relevant du deuxième pilier. Certes, l'article C du Traité sur l'Union européenne (T.U.E.) confie au Conseil et à la Commission la responsabilité d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Mais il n'existait jusqu'à présent aucun lien opérationnel entre les deux piliers, hormis l'article 228 A du Traité instituant la Communauté européenne (T.C.E.) disposant qu'en cas de sanctions économiques à prendre par la Communauté européenne dans le cadre d'une position ou action

commune relevant de la P.E.S.C., le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Or, les compétences et les procédures diffèrent sensiblement entre les deux piliers : pour la P.E.S.C., la Commission partage avec le Conseil un pouvoir d'initiative dont elle a l'exclusivité pour les politiques communautaires. D'autre part, elle laisse à la présidence du Conseil l'application des décisions, responsabilité qu'elle assume pour l'ensemble des politiques communautaires. Dans le cas fréquent où la P.E.S.C. inclut des dispositions relevant du premier pilier, la cohérence ne reposait que sur la bonne volonté d'une Commission sur la défensive, pouvant craindre un empiétement sur ses compétences propres et sur l'acquis communautaire.

Le nouveau texte aplanit cette difficulté en **autorisant le Conseil à demander à la Commission de lui présenter toute proposition appropriée pour assurer la mise en œuvre d'une action commune.** Désormais, les décisions relevant de la P.E.S.C. peuvent donc également avoir des effets contraignants pour la Commission, y compris dans les domaines relevant du premier pilier qu'elles concernent. Mais il est évident que cette contrainte pesant sur la Commission et le premier pilier doit être équilibrée par une délimitation précise de la P.E.S.C. Une formulation trop floue des décisions par le Conseil pourrait conduire la P.E.S.C. à déborder sur l'ensemble des actions extérieures relevant du premier pilier et susciter un conflit majeur entre les institutions de l'Union européenne.

Ce risque paraît devoir être évité grâce, d'abord, au resserrement de la P.E.S.C. sur les intérêts communs essentiels de l'Union, ensuite, à l'association de la Commission à l'élaboration des décisions du Conseil relatives à la P.E.S.C. dans la nouvelle structure de planification, susceptible de développer des synergies dépassant tous les cloisonnements, et enfin, à la préservation du droit d'initiative de la Commission, non exclusif en matière de P.E.S.C., même si ce droit pourra être en partie prédéterminé par les orientations du Conseil européen.

5) Un assouplissement des procédures de vote préservant les souverainetés nationales

Actuellement, la règle de l'unanimité s'applique à toutes les décisions du Conseil relatives à la P.E.S.C., sauf pour les questions de procédure, où elles sont prises à la majorité simple, et dans le cas où, lors de l'adoption d'une action commune et à tout stade de son déroulement, le Conseil décide de recourir à la majorité qualifiée d'au moins

soixante-deux voix, pondérées selon l'article 148, paragraphe 2, du T.C.E., exprimant l'accord d'au moins huit membres.

Cette faculté n'a jamais été utilisée et les Etats membres ont préféré recourir le plus souvent à la pratique du commun accord, sans vote, plutôt qu'à la règle de l'unanimité, pour ne pas embarrasser un Etat en l'obligeant à reconnaître formellement son opposition dans un vote et à assumer ainsi la responsabilité de l'incapacité de l'Union à décider.

Le nouveau texte pose **le principe de l'unanimité** pour toutes les décisions relevant de la P.E.S.C. et **l'exception, très largement définie, de la majorité qualifiée** pour les décisions prises dans le cadre d'une stratégie commune et pour les décisions d'application des positions communes et des actions communes. Il en résulte que :

- d'une part, les stratégies communes elles-mêmes sont définies par le Conseil européen à l'unanimité,

- d'autre part, les décisions de principe concernant les positions et les actions communes sont décidées par le Conseil, à la majorité qualifiée lorsqu'elles mettent en oeuvre des stratégies communes, et à l'unanimité lorsque les positions et actions communes sont indépendantes d'une stratégie commune,

- et qu'enfin, toutes les décisions en matière de défense sont prises à l'unanimité.

La majorité qualifiée exige au moins soixante-deux voix pondérées exprimant l'accord d'au moins dix membres, et non huit.

Cette extension de la majorité qualifiée évitera la paralysie du Conseil et le libérera de procédures de décisions trop contraignantes, de toute façon incompatibles avec l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux membres. Fruit d'un compromis, elle est complétée par un assouplissement de l'unanimité, mais aussi par deux possibilités de blocage permettant de préserver les souverainetés nationales.

A côté de l'abstention simple n'empêchant pas l'adoption d'une décision à l'unanimité, est créée la possibilité de faire une déclaration formelle d'abstention par laquelle un Etat membre ne serait pas tenu d'appliquer la décision, mais accepterait que la décision engage l'Union et s'abstiendrait de toute action contraire. Cette **abstention, dite constructive**, formalise beaucoup plus clairement une non-participation et apparaît à juste titre comme une souplesse.

Toutefois, **elle n'est constructive que jusqu'au seuil** où les déclarations d'abstention recueillent plus du tiers des voix pondérées et empêchent l'adoption de la décision à prendre à l'unanimité.

D'autre part, il ne sera pas procédé au vote lorsqu'un membre du Conseil déclare son intention de **s'opposer à l'adoption d'une décision pour des raisons de politique nationale**. Dans ce cas, le Conseil pourra demander à la majorité qualifiée la saisine du Conseil européen pour qu'il se prononce à l'unanimité sur cette question.

6) *La capacité de conclure des accords internationaux en matière de P.E.S.C.*

Le texte attribue à l'Union la capacité de conclure des accords internationaux dans l'ensemble des domaines relevant de la P.E.S.C. (et de la Justice et des Affaires intérieures). S'agissant de la procédure, le Conseil autorise la présidence à négocier les accords P.E.S.C. et J.A.I. et décide de leur conclusion, en statuant à l'unanimité, sur recommandation de la présidence. Une déclaration précise que cette capacité de négociation n'entraîne aucun transfert de compétence des Etats membres vers l'Union.

A donc été écarté l'autre terme, plus ambitieux, de l'alternative, consistant à doter l'Union de la personnalité juridique et à fusionner les trois Communautés européennes et l'Union en une entité juridique, sans toucher à la structure ni aux caractéristiques des trois piliers. De nombreux Etats membres ont craint qu'une telle réforme n'étouffe le caractère intergouvernemental des deuxième et troisième piliers et ne déséquilibre le compromis auquel était parvenu le Traité de Maastricht.

B. Le coup d'arrêt à l'extension des compétences communautaires en matière de relations économiques extérieures

Considérant que les décisions du Conseil à la majorité qualifiée et la représentation extérieure par un négociateur unique sont indispensables à l'efficacité d'une politique commerciale commune, la Commission avait demandé une extension des compétences communautaires exclusives définies par l'article 113 du T.C.E. aux nouveaux domaines de la négociation internationale sur la libéralisation des échanges mondiaux : les services, les droits de la propriété intellectuelle et les investissements directs. Comme ils relèvent des compétences partagées entre la Communauté et les Etats membres, la règle de l'unanimité s'applique et la représentation à l'extérieur par un négociateur unique ne s'impose pas.

Les présidences irlandaise et néerlandaise avaient proposé d'étendre la compétence externe de la Communauté à ces nouveaux domaines, en confiant le pouvoir de négocier, sous le contrôle du Conseil, à la Commission et le pouvoir de conclure au Conseil, sans qu'il soit besoin de soumettre l'accord à la ratification nationale, comme dans l'article 113, en laissant ouverte la question de la majorité qualifiée.

La Conférence intergouvernementale a tranché le vif débat entre Etats membres sur ce sujet, en n'autorisant une extension des compétences externes de la Communauté aux services et aux droits de propriété intellectuelle, à l'exclusion des investissements directs, que sur décision unanime du Conseil.

Cette formule, équivalant à un maintien du *statu quo*, ne peut que satisfaire des Etats qui, comme la France, considèrent qu'un code de bonne conduite entre le Conseil, les Etats membres et la Commission devrait suffire à établir une position commune dans les domaines de compétences partagées, lors des négociations internationales multilatérales.

Enfin, sont prévues des dispositions relatives, d'une part, à la suspension ou à l'application provisoire d'accords internationaux avant leur entrée en vigueur, dès leur signature décidée par le Conseil, d'autre part à la création d'une base juridique unique pour la conclusion d'accords de coopération couvrant différents domaines de compétence communautaire.

C. L'affirmation du lien entre la libre circulation des personnes et les mesures d'accompagnement visant à assurer la sécurité des citoyens

Le projet de traité d'Amsterdam formule clairement ce principe, en insérant dans l'article B du Traité sur l'Union européenne consacré aux objectifs de l'Union la précision suivante : « *L'Union se donne pour objectifs [...] de maintenir et de développer 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* ».

Cet objectif sera mis en oeuvre dans le cadre du nouveau titre à insérer dans le Traité instituant la Communauté européenne, titre intitulé « *libre circulation des personnes, asile et immigration* ». Il se réalisera

aussi par le moyen de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre institutionnel de l'Union.

La situation résultant des traités actuels apparaissait en effet peu satisfaisante. L'on trouve dans la partie communautaire des traités, une affirmation du principe de libre circulation des personnes, formulée dans les articles 7 A sur le marché intérieur et 8 A sur la citoyenneté de l'Union. La Commission européenne s'est efforcée d'obtenir la mise en oeuvre de ces dispositions, en soumettant au Conseil des propositions de directives : on citera, en exemple, le « paquet Monti », ensemble de trois directives présentées en août 1995, et connaissant de très importantes difficultés de négociation⁽¹⁾. Un grand nombre d'Etats membres n'ont pu, jusqu'à présent, se résoudre à approuver ces propositions, considérant que les mesures d'accompagnement indispensables relatives à la sécurité n'avaient pas encore été adoptées. Or, ces mesures d'accompagnement relèvent, quant à elles, du troisième pilier du Traité sur l'Union européenne, dont les procédures de prise de décision restent peu efficaces, étant « prisonnières » du principe de décision à l'unanimité.

L'on peut donc constater que les deux questions sont ici liées dans un même titre, qu'elles seront négociées par le même Conseil, et qu'elles feront l'objet d'actes juridiques de même nature : règlements, directives, décisions.

1) Un délai de cinq ans pour instaurer la libre circulation et des domaines d'action bien définis

L'article A du nouveau titre dresse la liste des domaines dans lesquels pourront être prises des mesures d'harmonisation :

- mesures visant à assurer la libre circulation des personnes ;
- mesures en matière d'asile, d'immigration et de protection des ressortissants des pays tiers ;
- mesures de coopération judiciaire en matière civile ;

⁽¹⁾ Ces trois propositions de directive visent respectivement :

- la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures ;
- la mise en conformité du droit dérivé relatif à la libre circulation des travailleurs et de leur famille, ainsi qu'à la libre prestation des services et le droit d'établissement ;
- le droit des ressortissants des pays tiers séjournant légalement sur le territoire de l'un des Etats membres de voyager librement à l'intérieur de la Communauté. Cette dernière proposition de directive a été transmise par le Gouvernement au Parlement selon la procédure de l'article 88-4 de la Constitution (sous la référence E 493).

- mesures renforçant la coopération entre les services policiers, douaniers et judiciaires.

Ces mesures devront, pour un grand nombre d'entre elles, être adoptées (à l'unanimité) dans un délai de cinq ans. Si elles ne l'étaient pas, elles bénéficieraient ultérieurement de la procédure d'adoption à la majorité qualifiée des Etats membres, ce qui conférerait la rapidité et l'efficacité qui auraient fait défaut pendant les cinq premières années s'écoulant après l'entrée en vigueur du traité. Il convient d'ajouter à cette liste un domaine supplémentaire :

- les mesures dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, afin de prévenir et combattre la criminalité ; il s'agira également d'adopter des règles minimales de droit pénal, applicables à la criminalité organisée, au terrorisme et au trafic de drogue.

Ce dernier point, très important, doit être distingué des précédents, car bien que constituant une mesure d'accompagnement à la libre circulation, il restera, à la grande déception des négociateurs français, dans le troisième pilier « résiduel », et continuera d'être soumis, sans perspective d'évolution, à la règle de l'unanimité.

En conséquence, **l'on peut se féliciter de voir formulé un délai de mise en oeuvre de la libre circulation comme des mesures d'accompagnement** : le Gouvernement français, soutenu par la Délégation, considérait en effet que ce délai-butoir crée une meilleure dynamique pour les négociations. L'on peut se féliciter également de constater que le projet d'Amsterdam a pris en considération, en bonne part, les préoccupations du Gouvernement, selon lesquelles la mise en oeuvre d'un certain nombre de dispositifs visant la sécurité du territoire européen constitue un préalable indispensable à la libre circulation des personnes au sein de l'Union.

L'on doit en outre apprécier de façon positive la déclaration, jointe aux dispositions citées ci-dessus, par laquelle *« la Conférence estime que les mesures adoptées par le Conseil, qui auront pour effet de remplacer les dispositions relatives à l'abolition des contrôles aux frontières communes contenues dans la Convention de Schengen de 1990, devraient assurer au moins le même niveau de protection et de sécurité que lesdites dispositions de la Convention de Schengen. »*

Cette précision nous apparaît très importante : on rappellera que la Délégation avait manifesté à plusieurs reprises son inquiétude de voir adoptées à quinze Etats membres des mesures n'égalant pas le niveau d'exigence atteint par sept pays dans le cadre de l'application de la

Convention de Schengen. Elle s'était opposée à une telle évolution en examinant le projet de convention sur le franchissement des frontières extérieures de l'Union ; elle avait également manifesté son opposition, dans sa proposition de résolution (n° 3229), sur le projet de directive relative au droit des ressortissants des pays tiers de voyager à l'intérieur de la Communauté (n° E 493), à la création de nouveaux droits de libre franchissement des frontières intérieures en l'absence de certaines harmonisations indispensables dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre l'immigration illégale. La Délégation avait estimé que ces harmonisations devaient, au moins, égaler, pour les Quinze, les mesures dites « compensatoires », adoptées et mises en oeuvre dans le cadre de Schengen.

Ces appréciations positives devront malgré tout être nuancées par quelques lacunes regrettables.

- Ainsi, on regrettera vivement que le traité d'Amsterdam ait omis de prévoir, dans ce nouveau titre, le renforcement de la coopération européenne contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes.

Le Gouvernement français avait demandé l'insertion d'une disposition plaçant clairement la lutte contre la toxicomanie et le trafic de drogue parmi les mesures compensatoires principales participant à la mise en oeuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice visé par l'ensemble de ces dispositions.

La grande réticence des Pays-Bas, voire leur hostilité fondamentale, est très probablement à l'origine de l'abandon de ces domaines dans la version finale du projet de traité.

- Le Gouvernement français souhaitait conditionner explicitement la levée des contrôles aux frontières à une mise en oeuvre satisfaisante des mesures d'accompagnement relatives à la sécurité, exigence qui ne peut apparaître futile, si l'on se remémore les difficultés rencontrées dans la mise en application de différentes dispositions de la Convention de Schengen.

La France souhaitait en particulier qu'à l'issue du délai de cinq ans, un rapport détaillé de la Commission dresse le bilan de la mise en oeuvre des mesures concernant le franchissement des frontières extérieures, les visas, l'asile, la lutte contre l'immigration illégale, mais aussi apprécie le degré de rapprochement des législations et des pratiques qui aura été obtenu dans les domaines de coopération restant dans le troisième pilier « traditionnel », en particulier la lutte contre la drogue ou le terrorisme. En

outre, ce rapport aurait dû prendre en compte la transposition et l'application effective de ces dispositions.

Il est certain que cette dernière proposition française faisait preuve de prudence et de réalisme. Il est donc regrettable qu'elle n'ait pas été retenue. Les conséquences en seront-elles négatives ? Il semble que l'on ne puisse porter de jugement dès aujourd'hui, car un autre élément doit être considéré : l'intégration de « l'acquis de Schengen » dans le cadre de l'Union.

2) *L'intégration de « l'acquis de Schengen » dans le cadre de l'Union*

Cette intégration, à laquelle notre pays était favorable tant pour ce qui concerne le Gouvernement que le Parlement, s'effectuera au moyen d'un protocole annexé aux traités, comportant sept articles (articles A à G), les déclarations des Hautes Parties contractantes, et une annexe, reproduite ci-après, précisant ce que l'on doit comprendre par « l'acquis de Schengen ».

Acquis de Schengen

1. Accord, signé à Schengen le 14 juin 1985, entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.
2. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, conclue le 19 juin 1990 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché du Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, ainsi que Acte final et déclarations communes y annexés.
3. Protocoles et accords d'adhésion à l'accord de 1985 et à la convention d'application de 1990 avec l'Italie (signés à Paris le 27 novembre 1990), l'Espagne et le Portugal (signés tous deux à Bonn le 25 juin 1991), la Grèce (signés à Madrid le 6 novembre 1992), l'Autriche (signés à Bruxelles le 28 avril 1995) ainsi que le Danemark, la Finlande et la Suède (signés tous trois à Luxembourg le 19 décembre 1996), ainsi que les Actes finals et les déclarations y annexés.
4. Décisions et déclarations adoptées par le Comité exécutif institué par la convention d'application de 1990, ainsi que les actes adoptés en vue de la mise en oeuvre de la convention par les instances auxquelles le Comité exécutif a conféré des pouvoirs de décision.

Cette intégration, malgré la complexité qu'elle revêtira sans doute, apparaît un élément très positif. Elle devrait être un facteur de simplification des institutions et procédures existantes en offrant un cadre politique et institutionnel unique, remplaçant la poursuite, dans deux enceintes différentes, de travaux très « apparentés » relatifs à la libre circulation des personnes et aux mesures de sécurité qui lui sont liées. Treize Etats membres, signataires des accords de Schengen, poursuivront donc, dans le cadre de l'Union, la mise en oeuvre de cette coopération, le Danemark devant néanmoins préciser sa position à cet égard.

L'acquis de Schengen est immédiatement applicable. Les actes qui le constituent seront d'abord considérés comme des actes issus de la coopération intergouvernementale, puis comme du droit dérivé des traités, une fois définie, pour chacun, la base juridique appropriée. Il est important de souligner que les pays candidats à l'Union devront accepter intégralement l'acquis de Schengen : ce point peut constituer un atout non négligeable pour la sécurité future du territoire de l'Union élargie, mais des inquiétudes peuvent aussi être conçues quant à la capacité des nouveaux adhérents à remplir les conditions « Schengen » et quant à la « faisabilité » et à l'efficacité d'un tel élargissement du système.

Le système prévu revêt une grande souplesse : le Royaume-Uni et l'Irlande, non parties aux Accords de Schengen, pourront participer à tel ou tel aspect de cette coopération. L'Islande et la Norvège, non membres de l'Union, sont, quant à elles, associées aux Accords depuis le 19 décembre 1996.

On soulignera que cette incorporation dans le Traité a eu pour conséquence de conférer une compétence de la Cour de justice des Communautés européennes sur les actes pris dans le cadre de cette coopération. Or, les conséquences de l'intervention de la Cour n'ont guère été évaluées pendant le déroulement de la CIG. On notera toutefois que la Cour ne sera pas compétente pour statuer « *sur les mesures ou décisions portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ».

Il semble que l'on puisse, de façon générale, se féliciter de cette « incorporation », car elle est susceptible de **conférer un caractère plus concret et plus efficace aux travaux relatifs à la libre circulation, comme à la sécurité des personnes et des biens.**

L'on peut souhaiter que la France continue à jouer, dans ce cadre modifié, un rôle actif même s'il s'est parfois avéré dans le passé impopulaire vis-à-vis de nos partenaires européens. Notre pays doit continuer à placer les réalisations qui seront entreprises dans le nouveau

cadre à un degré élevé d'efficacité, et pour cela, **continuer à oeuvrer pour le renforcement de la coopération consulaire, judiciaire et policière, le renforcement de la coopération en matière de lutte contre les stupéfiants, le chargement plus complet des données relatives à la criminalité dans le système d'information Schengen (S.I.S.) et, bien évidemment, le fonctionnement efficace de ce système informatique.**

C'est à ces conditions que l'on peut envisager sereinement la libre circulation entre les treize Etats membres, puis dans l'Union élargie. Une grande vigilance continuera à s'imposer pour s'assurer que, en ce domaine comme en d'autres, l'élargissement souhaité ne s'accompagnera pas d'une baisse d'exigence et d'efficacité.

D. La reconnaissance du rôle collectif des parlements nationaux

Il s'agit également d'une demande française, très isolée à l'origine. Elle est en définitive consacrée, non plus dans une déclaration en termes vagues, comme dans le Traité de Maastricht, mais dans un protocole précis, ce qui donne à cette reconnaissance une valeur juridique égale à une stipulation du Traité.

La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) se voit reconnaître la possibilité d'appeler l'attention des Institutions de l'Union européenne sur un certain nombre de questions.

A son initiative, elle peut se saisir de toute question qu'elle juge appropriée. Elle peut en outre se saisir de toute proposition législative, notamment relevant de la mise en oeuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et du respect du principe de subsidiarité.

A l'initiative commune de deux gouvernements, la COSAC peut être saisie d'un projet d'actes communautaires ou de l'Union.

On regrettera que les questions relevant du deuxième pilier n'entrent pas expressément dans le champ d'application du protocole.

Il appartiendra désormais aux parlements nationaux de savoir saisir les opportunités qui s'offriront à eux pour apporter une contribution originale à la prise de décision européenne.

* *

II. LE NOUVEAU TRAITE LAISSE SUBSISTER D'INDENIABLES DECEPTIONS

A. La réforme institutionnelle est reportée à la date des élargissements

Le protocole sur « les institutions dans la perspective de l'élargissement » fait expressément de la nécessaire réforme des institutions une condition de l'adhésion de nouveaux Etats.

Les négociateurs français voyaient dans le resserrement du collège des commissaires et le renforcement de l'assise démocratique de l'Union européenne, par une révision de la pondération des votes au Conseil, les garanties du maintien de la capacité d'initiative et de réaction résultant, pour l'Union européenne, de l'existence du couple Commission-Conseil.

On peut regretter que la communauté de vue franco-allemande n'ait été totale ni sur le nombre des commissaires ni sur le refus d'instaurer un mécanisme de double vote au Conseil. On peut aussi regretter qu'une mésentente entre la Belgique et les Pays-Bas aboutisse à ce qu'une telle reconnaissance ne se traduise par aucune réforme immédiate.

En effet, la renonciation des grands Etats à leur deuxième commissaire est suspendue à l'acceptation par tous les Etats, anciens et nouveaux membres, d'une nouvelle pondération des votes au Conseil. En outre, lorsque l'Union comportera plus de vingt membres, interviendra « *un réexamen complet des dispositions relatives aux institutions* ».

Cette stratégie consistant à remettre à chaque élargissement successif l'examen des adaptations nécessaires au maintien de la capacité d'action de l'Union européenne apparaît lourde d'inconvénients.

D'abord, elle incite plus à se contenter de replâtrages successifs qu'à réaliser une réforme d'ensemble. Ensuite, elle conforte l'égoïsme des Etats et les visions à court terme plutôt que la prise en compte de l'intérêt d'ensemble d'une Europe-puissance. Enfin, il ne faut pas surestimer la capacité du Parlement européen ni des Etats membres à résister à la

pression qui s'exercera en faveur de l'adhésion la plus rapide possible des nouveaux Etats.

On peut donc légitimement craindre que les effets pervers de cette stratégie apparaîtront ultérieurement, comme l'ont montré de précédentes négociations d'élargissement.

B. Sécurité et défense : le rejet d'une orientation ferme vers une défense commune et d'une intégration graduelle de l'Union de l'Europe occidentale dans l'Union européenne

La stagnation caractérise les textes relatifs aux principaux objectifs de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense, ainsi qu'à ses relations avec l'U.E.O..

La P.E.S.C. inclut la définition progressive, et non plus à terme, d'une politique de défense commune, petite avancée vite atténuée par le fait qu'elle ne pourrait conduire à une défense commune que si le Conseil européen en décide ainsi. Cette décision devra, en outre, être prise conformément aux exigences constitutionnelles respectives des Etats membres.

D'autre part, l'intégration de l'U.E.O. dans l'Union européenne n'est plus qu'éventuelle, si le Conseil européen en décide ainsi, en conformité avec les exigences constitutionnelles des Etats membres, alors que la présidence néerlandaise proposait une intégration graduelle et la France une intégration progressive en plusieurs étapes, définies par un protocole.

La formulation retenue montre qu'en ce qui concerne la fixation des perspectives, les Etats favorables au maintien du *statu quo* ou à des évolutions très lentes l'ont emporté sur les Etats plus ambitieux.

C'était d'ailleurs une gageure d'espérer le contraire, compte tenu de l'opposition de l'une des principales puissances militaires européennes, le Royaume-Uni, et de la participation d'un tiers d'Etats neutres à l'Union. Au-delà du problème des Etats neutres et de la non-coïncidence de l'appartenance des membres de l'Union européenne, de l'U.E.O. et de l'OTAN, plusieurs Etats membres comme le Royaume-Uni et le Danemark craignent que des mécanismes d'intégration diluent les responsabilités nationales et l'esprit de défense et affaiblissent l'efficacité de la défense en Europe, et considèrent que l'Union européenne n'a pas à s'occuper de questions de défense dont l'OTAN se charge efficacement.

Ces positions heurtent la conception française, selon laquelle l'U.E.O. doit devenir à la fois l'instrument de l'identité européenne de sécurité et de défense dans une Alliance atlantique rénovée et l'instrument militaire de l'Union européenne. Mais il faut bien admettre que l'U.E.O. ne pourra pleinement devenir le pilier de défense de l'Union européenne tant que la légitime défense collective ne sera pas du ressort de l'Union européenne.

Cependant, si les perspectives tracées sont décevantes, un palier a été franchi à Amsterdam pour accomplir plusieurs avancées très significatives :

- les objectifs de la P.E.S.C. incorporent désormais les missions définies par l'U.E.O. dans sa déclaration de Petersberg du 19 juin 1992, comprenant des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ;

- ils intègrent également la coopération entre Etats membres en matière d'armement, coopération déjà entamée au sein de l'U.E.O., à travers le Groupe armement de l'Europe occidentale (G.A.E.O.) et l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (O.A.E.O.), ainsi que dans le cadre de l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR), créé le 12 novembre 1996 par l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, sur une initiative franco-allemande ;

- enfin, les liens institutionnels entre l'U.E.O. et l'Union européenne se resserrent sur plusieurs plans : l'U.E.O. donne à l'Union l'accès à une capacité opérationnelle, notamment dans l'accomplissement des missions de Petersberg ; l'U.E.O. assiste l'Union dans la définition des aspects de la P.E.S.C. ayant trait à la défense ; le Conseil européen définit les orientations à l'égard de l'U.E.O. lorsque l'Union y a recours.

Sont d'autre part maintenues les dispositions actuelles sur le respect du caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des Etats membres, visant les politiques de neutralité comme les politiques de dissuasion nucléaire, le respect des obligations découlant pour certains Etats membres du Traité de l'Atlantique nord, et la possibilité de développer des coopérations plus étroites au niveau bilatéral, dans le cadre de l'U.E.O. et de l'Alliance atlantique. Ce reflet des différences de conceptions et d'engagements ne peut être actuellement effacé et confirme que l'Union européenne n'en est qu'au début d'un processus de convergence en matière de défense.

Les Etats membres attachés à la neutralité ont en effet accepté l'intégration des missions de Petersberg dans le traité, mais ont refusé l'intégration de la garantie de défense collective instituée entre les membres de l'U.E.O.

Cette évolution marque déjà une avancée considérable par rapport à leurs conceptions traditionnelles, mais elle les confronte à un paradoxe, selon lequel ils accepteraient d'intervenir même militairement pour aider des peuples en difficulté au nom de la solidarité humaine, mais refuseraient d'intervenir militairement pour aider des pays européens agressés avec lesquels ils sont en train de construire par ailleurs une communauté de destin, notamment au plan économique et monétaire. Il leur est certainement impossible de renverser brutalement des traditions historiques et culturelles aussi ancrées, mais une contradiction aussi forte devrait favoriser une évolution progressive des mentalités.

Il est d'autre part précisé pour la première fois dans le corps du traité que la défense commune entre certains Etats membres est réalisée dans le cadre de l'**OTAN**, complétant les dispositions actuelles sur les obligations découlant du Traité de l'Atlantique nord. Cette mention de l'organisation militaire intégrée traduit clairement l'importance fondamentale que lui accordent ses membres européens dans la défense du continent, confirmée d'ailleurs par la volonté générale des pays d'Europe centrale et orientale d'y adhérer le plus rapidement possible. Même si les débats de la Conférence intergouvernementale sur la défense étaient autonomes par rapport aux discussions en cours sur la réforme de l'OTAN, son élargissement et la réalisation effective d'une identité européenne de sécurité et de défense en son sein, les décisions qui devraient être prises prochainement par l'Alliance atlantique, notamment lors du Conseil de Madrid des 8 et 9 juillet, ne seront pas sans influence sur le développement d'une politique de défense commune et les relations entre l'Union européenne et l'U.E.O.

C. L'absence totale de prise de décision majoritaire dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale

Nous analyserons ici brièvement les domaines qui feront partie de la coopération intergouvernementale relevant du titre VI de l'Union, intitulé « *dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale* ».

Nous avons vu qu'un certain nombre de domaines ont été retirés du titre VI pour être « quasi-communautarisés » à l'avenir, mais un certain

nombre de nouveaux domaines ont été ajoutés à ce titre. Certaines rares actions se verront impartir un délai de cinq ans pour leur achèvement.

1) *Les raisons du maintien de l'unanimité*

Avant d'énumérer, pour plus de clarté, les domaines d'action concernés, nous soulignerons que les négociateurs et les administrations concernées au premier chef, comme le ministère de la justice, apparaissent très déçus par le maintien de l'unanimité dans l'ensemble des domaines. Les amendements présentés par la France prônaient, en effet, que « *les Etats membres se fixent pour objectif le rapprochement et l'harmonisation progressive des incriminations et des sanctions, sans préjudice de dispositions nationales plus sévères, pour les domaines suivants : criminalité organisée transnationale, terrorisme, consommation et trafic de drogue. Pour réaliser cette harmonisation progressive, le Conseil adopte des mesures communes (décisions-cadre) à la majorité qualifiée, pour définir les infractions les plus graves et les peines correspondantes* ».

La Délégation avait soutenu la position du Gouvernement en adoptant des conclusions favorable à une prise de décision majoritaire pour lutter contre la criminalité, notamment⁽²⁾.

Une telle possibilité est restée envisageable, semble-t-il, jusqu'à l'issue des négociations. Il est vraisemblable que la prise de décision majoritaire a été exclue du fait de l'opposition permanente et catégorique du Royaume-Uni, qui a toujours conservé une position d'hostilité face à l'hypothèse du vote à la majorité qualifiée dans l'un quelconque des

⁽²⁾ A l'issue de l'examen du rapport d'information (n° 3226) sur la coopération « *justice-affaires intérieures* » présenté, en son nom, par MM. André Fanton et Xavier de Roux, la Délégation avait adopté la conclusion suivante :

« *La Délégation [...]*

- *Considère que le principe de l'unanimité doit rester la règle dans les domaines de coopération « justice-affaires intérieures »,*

- *Considère cependant, et sous réserve du compromis de Luxembourg que, pour mettre en oeuvre parallèlement les principes de liberté et de sécurité, le **Traité devrait prévoir**, compte tenu d'objectifs et de calendriers qu'il fixerait lui-même, **une liste des matières où pourrait être adopté, par le Conseil, à la majorité qualifiée**, - sous réserve d'une nouvelle pondération des voix garantissant une représentation plus équitable des Etats membres - **un socle de règles minimales communes : une telle procédure pourrait être envisagée en ce qui concerne la politique d'asile, le franchissement des frontières extérieures des Etats membres, la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers, la lutte contre le trafic de drogue, la lutte contre la criminalité organisée de dimension internationale, la lutte contre le terrorisme transnational** ».*

domaines de la coopération « Justice-affaires intérieures ». Le maintien de l'unanimité - et donc du caractère intergouvernemental prononcé de la coopération - a constitué le seul moyen de garder le Royaume-Uni « à l'intérieur » du troisième pilier (considérant que notre partenaire d'outre-Manche s'est déjà volontairement exclu, de même que l'Irlande et le Danemark, de l'application du nouveau titre « *Libre circulation des personnes, asile et immigration* »).

Le Parlement européen bénéficiera, en vertu du traité révisé, d'une véritable procédure de consultation, qui remplacera la simple obligation d'information confiée au Conseil et dont celui-ci s'acquittait avec plus ou moins de diligence.

2) Les nouveaux domaines et méthodes de la coopération police-justice en matière pénale

Le tableau suivant présente ces différents domaines en distinguant les objectifs généraux, puis les moyens à mettre en oeuvre. Au sein des objectifs, ont été soulignés les objectifs nouveaux fixés par la Conférence : en réalité, des travaux avaient déjà été entrepris dans ces matières, pendant ces dernières années, sans attendre la révision des traités.

Les objectifs généraux (article K 1)	Calendrier
<p>- Prévention du racisme et de la xénophobie et lutte contre ces phénomènes ;</p> <p>- Prévention et lutte contre la criminalité, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> . le terrorisme ; . la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants ; . le trafic de drogue, d'armes ; . la corruption et la fraude. 	
Les moyens	
<p>Actions dans le domaine de la coopération policière (article K 2) :</p> <p>a) la coopération opérationnelle entre les autorités compétentes (police, douanes et autres) dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales ;</p> <p>b) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes, y compris les signalements de transactions financières douteuses, notamment par l'intermédiaire d'Europol ;</p>	

<p>c) l'échange d'officiers de liaison, les détachements, la coopération dans l'utilisation des équipements et de la recherche en criminalistique ;</p> <p>d) l'évaluation des techniques d'enquête particulières pour la détection des formes graves de criminalité organisée.</p> <p>Le développement d'Europol (article K 2) :</p> <p>a) confier à Europol la mise en oeuvre d'enquêtes, ou parties d'enquêtes, menées par les autorités compétentes des Etats membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes ;</p> <p>b) autoriser Europol à demander aux Etats membres de mener ou coordonner des enquêtes dans des affaires précises ;</p> <p>c) favoriser les contacts entre magistrats et enquêteurs spécialisés en étroite coopération avec Europol ;</p> <p>d) créer un réseau de recherche et de statistiques sur la criminalité transfrontière.</p> <p>Actions dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale (article K 3).</p> <p>Elles viseront à :</p> <p>a) améliorer la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires des Etats membres ;</p> <p>b) faciliter l'extradition ;</p> <p>c) assurer la compatibilité des règles de procédure applicables en vue de la coopération visée ci-dessus ;</p> <p>d) prévenir les conflits de compétence entre Etats membres ;</p> <p>e) établir 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.</p>	<p>5 ans.</p> <p>Pas de calendrier</p>
---	--

3) *L'attribution d'une compétence à la Cour de justice*

Le nouvel article K 7, inséré dans le projet d'Amsterdam, organise la compétence de la Cour pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des actes contraignants qui seront adoptés par le Conseil (les futures décisions et décisions-cadres), ainsi que sur l'interprétation des conventions négociées dans le cadre du troisième pilier.

L'attribution d'une compétence à la Cour ne constitue pas une demande française. Les dispositions aménageant cette compétence peuvent cependant être considérées comme acceptables car elles prévoient un système d'attribution de compétence facultatif. Trois cas de figure sont en effet envisageables :

- le rejet de toute compétence (vraisemblablement la solution qui sera choisie par le Royaume-Uni, hostile par principe à l'intervention de la Cour) ;

- la saisine de la Cour par les seules juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne (c'est la solution choisie par la France qui devrait réserver la saisine de la Cour aux seuls Conseil d'Etat et Cour de cassation) ;

- la saisine de la Cour par toutes les juridictions des Etats membres (solution qui satisfait les exigences des pays les plus favorables à son intervention, comme le Benelux).

Le choix de l'une ou l'autre solution par les Etats membres est porté dans une déclaration, jointe au traité.

L'on soulignera que cette saisine limitée constitue la solution de compromis plusieurs fois utilisée en ce qui concerne l'interprétation des conventions négociées dans le cadre du troisième pilier ; elle réconcilie les tenants d'une compétence de plein contentieux de la Cour et les tenants (la France, notamment) d'une compétence limitée à l'interprétation harmonisée des actes, qu'il s'agisse des conventions ou des futures décisions qui seront négociées dans le cadre du titre VI.

Les actions qui interviendront dans le domaine de la coopération policière demeureront, comme par le passé, exclues du contrôle de la Cour. Le contrôle juridictionnel continuera à s'exercer en ces matières conformément aux règles nationales. De même, l'exercice des responsabilités des Etats dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure ne relèvera pas de la compétence de la Cour.

Par ailleurs, la Cour pourra vérifier la légalité des décisions-cadre et des décisions, mais uniquement lorsque le recours est formé par un Etat membre ou par la Commission ; le régime de sa compétence se distingue donc du régime communautaire de l'article 173 du Traité C.E., qui permet à toute personne physique ou morale de former un recours.

Enfin, elle statuera sur les différents nés entre les Etats membres concernant l'interprétation ou l'exécution des actes du troisième pilier ; son intervention ne pourra avoir lieu qu'après l'épuisement d'une procédure de règlement du différend par le Conseil lui-même, procédure dont la durée est limitée à six mois. Les pouvoirs du Conseil sont donc théoriquement préservés, sauf dans l'hypothèse où un Etat membre se montrerait peu conciliant, préférant susciter l'intervention de la Cour.

*
* *
*

En conclusion, **l'on ne relèvera que peu d'éléments nouveaux, susceptibles de conférer une plus grande efficacité à l'action européenne, dans des domaines tels que la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de drogue et la toxicomanie**, trois domaines dans lesquels notre pays aurait souhaité des avancées beaucoup plus concrètes.

On soulignera un point positif : la clarification de la définition des instruments juridiques du troisième pilier. On se souvient que la portée exacte et le caractère contraignant de l'action commune et de la position commune étaient demeurées peu claires. Les nouveaux instruments - la décision-cadre et la décision - sont mieux définis. L'instrument traditionnel qu'est la convention bénéficiera d'une facilité appréciable : elle pourra entrer en vigueur dès la ratification par la moitié des Etats membres, ce qui évitera le blocage total que connaissent certaines conventions, telle la convention de Dublin sur l'asile, signée en 1990 et non encore entrée en vigueur. L'on rappellera, à cet égard, qu'aucune des conventions signées dans le cadre des travaux du troisième pilier n'est encore entrée en vigueur.

Cette clarification ne résout cependant pas tous les problèmes ; **il restera qu'un accord à quinze Etats membres (ou plus à l'avenir) dans les domaines visés, liés à la souveraineté nationale, est souvent extrêmement difficile à obtenir.** S'il ne l'est pas, c'est que les dispositions qu'il comporte relèvent du « plus petit dénominateur commun » et qu'elles seront peu utiles ou insuffisantes (c'est le reproche qui est fait, par exemple, aux deux conventions sur l'extradition, adoptées en 1995 et 1996).

Certaines dispositions de ce titre apparaissent réellement trop faibles ; ainsi relèvera-t-on la déclaration jointe à l'article K 3, point e), qui semble priver de sens la disposition elle-même : cette déclaration

indique que l'article K 3, point e, tendant à l'adoption d'un droit pénal minimal dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue « *ne doit pas avoir pour effet d'obliger un Etat membre, dont le système juridique ne prévoit pas de peines minimales, d'en adopter* ».

C'est ainsi qu'un Etat membre pourra continuer à bloquer une initiative de l'Union visant, par exemple, à compléter les incriminations et à renforcer les peines relatives à l'exploitation sexuelle des êtres humains, particulièrement des enfants, comme cela fut le cas pour une action commune négociée en novembre 1996⁽³⁾.

Cette limitation des possibilités d'action dans le cadre du troisième pilier incitera les Etats les plus motivés à entreprendre une coopération renforcée, autorisée par l'article K 12 nouveau, dans tel ou tel domaine. Cela peut apparaître comme une solution de repli positive, et le Gouvernement s'y était montré très favorable. La Délégation avait appuyé sa position. Cette solution présente cependant de réels inconvénients ; elle préservera sur le territoire de certains Etats membres des « terrains neutres » ou des « sanctuaires » de moindre répression du trafic de drogue, de l'exploitation sexuelle à des fins commerciales ou de moindre coopération face au terrorisme.

Dans le cadre d'une Union européenne où sera réalisée la libre circulation, ces « terrains neutres » risqueront de mettre à mal la coopération engagée par les autres Etats membres et la situation ne pourrait que s'aggraver avec l'élargissement futur.

*
* *

⁽³⁾ L'action commune concernant l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, adoptée le 29 novembre 1996.

III. DES INCERTITUDES RESTENT A LEVER

Certaines réponses résulteront de la pratique. D'autres devront être levées avant la ratification.

A. La portée du renforcement des pouvoirs du Parlement européen

1) L'équilibre institutionnel est infléchi en sa faveur

Le Parlement européen a vu ses pouvoirs sensiblement accrus. Il approuvera désormais la désignation du président de la Commission au lieu d'être seulement consulté sur elle. La procédure de codécision (article 189 B du Traité), après quelques simplifications, se substituera à la procédure de coopération, hormis en ce qui concerne l'Union économique et monétaire. Selon cette procédure, l'adoption d'un acte ne peut intervenir que moyennant l'accord exprès du Conseil et du Parlement ou en l'absence d'opposition de la part de ce dernier.

Un autre indice clair du renforcement de l'Assemblée de Strasbourg résulte des stipulations en matière de santé publique. Sans doute ne s'agit-il à l'origine que d'un effet indirect de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine. En pratique, il s'agit pourtant d'une modification substantielle dont les effets à terme peuvent se révéler considérables.

Les mesures vétérinaires et phytosanitaires ayant pour objectif la protection de la santé publique changeront de base juridique. Au lieu d'être adoptées en application de l'article 43 du Traité CE, c'est-à-dire au titre du régime juridique spécifique à l'agriculture, elles le seront désormais sur la base de l'article 129. En conséquence, la procédure de codécision se substituera à la simple consultation du Parlement européen. La référence à un objectif de protection de la santé publique n'a en réalité aucune portée limitative, toutes les mesures vétérinaires ayant un objectif de santé publique animale. Ce sont donc bien toutes les questions vétérinaires qui changeront de base juridique. Il s'agit de la première brèche dans l'intégrité de la base juridique agricole. Il s'agit aussi de la première satisfaction d'une revendication constante du Parlement

européen visant à étendre la codécision à l'ensemble de la politique agricole commune.

Dans le nouveau titre consacré à la libre circulation, à l'asile et à l'immigration, le passage à la procédure de codécision n'est pas automatique. Il nécessitera un accord des douze Etats membres concernés dans cinq ans. Toutefois, nous rappellerons que le Gouvernement français excluait ce mode de participation du Parlement européen, n'admettant qu'une consultation de cette assemblée. Les inquiétudes que l'on peut concevoir en cette matière rejoignent celles, plus générales, liées à l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, et à l'utilisation que celui-ci fera de ces nouveaux pouvoirs. De nombreux avis émanant de cette Assemblée, dans les domaines susvisés, faisaient montre d'irréalisme, et ont parfois été considérés comme une immixtion dans les politiques de souveraineté nationale des Etats membres.

2) *La portée effective de ce renforcement*

Si l'on considère l'essentiel, il importe avant tout de réduire les risques d'impuissance de l'Europe. A cet égard, la codécision peut être un moyen de progresser dans ce sens à condition que l'intervention du Parlement européen aille dans le sens du pragmatisme.

C'est pourquoi la portée réelle des changements en ce domaine doit être envisagée dans la durée et dans la perspective de l'équilibre institutionnel d'ensemble.

Des réformes relatives au statut des députés européens devront intervenir. On peut penser qu'elles ne demeureront pas sans conséquences sur le comportement de l'Assemblée de Strasbourg et sa façon d'envisager les problèmes. Si le plafonnement à 700 du nombre de ses membres, qui entraînera une diminution du nombre des députés des grands pays, n'apparaît pas de nature à les rapprocher des électeurs, le choix d'une procédure électorale affectera, de façon non négligeable, le lien des députés avec les électeurs. Comme il n'y a pas de légitimité sans responsabilité, une procédure visant à rapprocher le député européen de l'électeur aboutira à développer les approches nationales des problèmes par rapport aux approches globales, elles-mêmes rendues plus difficiles dans une Europe aux dimensions d'un continent.

Il importe donc de ne pas tirer de conclusions définitives sur les effets d'un tel renforcement du rôle législatif du Parlement européen.

3) *Un accroissement très discutabile des pouvoirs budgétaires du Parlement européen sur le financement de la P.E.S.C.*

Le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen sur le financement de la P.E.S.C. ne peut, en revanche, susciter qu'une satisfaction plus mitigée. Il est couplé avec une simplification du financement de la P.E.S.C. qui mérite cependant d'être saluée.

Actuellement, les dépenses administratives de la P.E.S.C. sont à la charge du budget communautaire et les dépenses opérationnelles sont, soit à la charge du budget communautaire, sur décision unanime du Conseil, et sont classées en dépenses non obligatoires pour lesquelles le Parlement européen a le dernier mot, soit à la charge des Etats membres selon une clé de répartition reposant, depuis la décision du Conseil de juin 1994, sur le produit national brut.

Le nouveau texte corrige la complexité de ce mode de financement des dépenses opérationnelles, en posant que leur **financement par le budget communautaire** est désormais la règle, sauf en matière de défense ou si le Conseil décide à l'unanimité de leur prise en charge par les Etats membres. De plus, le texte mentionne le P.N.B. comme clé de répartition entre les Etats membres, sauf si le Conseil en décide autrement à l'unanimité. Par ailleurs, les Etats ayant déclaré une abstention constructive en matière de défense ne sont pas tenus de contribuer au financement de ces opérations. Enfin, la procédure budgétaire communautaire s'applique aux dépenses administratives comme aux dépenses opérationnelles, lorsque celles-ci sont à la charge du budget communautaire.

Mais la Conférence intergouvernementale a par ailleurs décidé de compléter le Traité par un accord interinstitutionnel qui vise pour l'essentiel à accorder au Parlement européen un droit de regard sur le montant maximum des dépenses et leur répartition. A défaut d'accord entre le Conseil et le Parlement européen, le montant inscrit au budget précédent sera reconduit, sauf si la Commission propose de le diminuer.

Même si cet accord semble présenter quelques différences mineures par rapport à la procédure budgétaire habituelle, il revient à donner le dernier mot au Parlement européen puisque, s'il n'est pas d'accord, le Conseil ne pourra pas passer outre. Le **classement des dépenses opérationnelles de la P.E.S.C. en dépenses non obligatoires** ouvre donc au Parlement européen la possibilité de s'arroger un pouvoir de décision sur la P.E.S.C. dépassant largement ses attributions, limitées par les traités, dans ce domaine, à un droit d'information et de consultation.

Compte tenu des tentatives antérieures du Parlement européen pour exercer un contrôle sur la P.E.S.C., en tendant d'intervenir au titre des dépenses non obligatoires du budget communautaire, la France avait proposé un financement de la P.E.S.C. par le budget communautaire au titre de la simplification, mais avec un classement en dépenses obligatoires, pour préserver les prérogatives budgétaires du Conseil de tout empiétement du Parlement européen. Ce compromis avait pu satisfaire la précédente Délégation, qui avait vivement dénoncé les débordements du Parlement européen sur une politique située au cœur de la souveraineté nationale des Etats et qui doit s'exercer, selon ses conclusions, dans un cadre intergouvernemental totalement préservé.

La solution retenue par la Conférence intergouvernementale aboutit à un triple décalage qui pourrait être source de conflits entre institutions en matière de P.E.S.C. :

- décalage entre un pouvoir budgétaire renforcé et un pouvoir de consultation et d'information maintenu dans ses limites actuelles ;

- décalage entre l'ambition du Parlement européen d'embrasser progressivement tout le champ de la politique étrangère à travers la P.E.S.C. et la volonté des Etats membres, au contraire, de resserrer la P.E.S.C. sur quelques sujets-clés, pour mettre fin à une diplomatie déclaratoire tous azimuts et donner une influence décisive à l'Union sur l'essentiel ;

- décalage enfin entre le renforcement des pouvoirs du Parlement européen sur le deuxième pilier et la stagnation des pouvoirs des Parlements nationaux en la matière.

En effet, le protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne semble ignorer le deuxième pilier. Le délai de six semaines institué pour l'information des Parlements nationaux ne s'applique qu'aux propositions législatives du premier pilier et aux propositions relevant du troisième pilier. D'autre part, les dispositions relatives aux contributions de la COSAC laissent planer une ambiguïté sur leur éventuelle application au titre V.

La précédente Délégation avait souhaité que, d'une part, le Parlement français bénéficie d'une extension de la procédure d'adoption de résolutions prévue par l'article 88-4 de la Constitution aux projets relevant de la P.E.S.C., d'autre part, la COSAC puisse se prononcer sur les grandes décisions de l'Union européenne en cette matière. La XIIème Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires

(COSAC), qui s'est tenue à Dublin Castle le 16 octobre 1996, avait conclu dans le même sens.

Il serait en effet paradoxal que le Parlement européen dispose, en ce domaine, de droits supérieurs à ceux du Parlement français et qu'il soit consulté préalablement à l'adoption de toute action commune, alors que les Parlements nationaux seraient dépourvus de tout moyen de contrôle de la P.E.S.C.

B. La communautarisation progressive de la libre circulation des personnes, de l'asile, de l'immigration et de la coopération judiciaire civile

Après l'hésitation qui caractérisait les versions successives du projet de traité en ce qui concerne le degré de « communautarisation » de ces domaines, l'on constate que le choix finalement arrêté par la Conférence va dans le sens d'une quasi communautarisation, c'est-à-dire une application quasi totale des procédures communautaires.

Si le Gouvernement envisageait l'élaboration d'une « plate-forme » juridique minimale dans certains domaines, il n'a en revanche jamais prévu que des mécanismes communautaires - la codécision au premier plan - seraient utilisés pour adopter cette « plate-forme ». Ce en quoi la Délégation l'avait approuvé. L'on constate donc que les futures procédures vont bien au-delà de ce qui avait été présenté comme admissible par le Gouvernement.

1) Les nouvelles procédures de proposition et de décision

Les caractéristiques du système futur sont, en effet, les suivantes :

- tout d'abord, le nouveau titre est bien inséré dans le Traité C.E., et non pas autonome, ce qui avait été envisagé et aurait alors constitué un « troisième pilier bis » ;

- ensuite, l'on s'achemine, à terme, vers l'application de la codécision avec le Parlement européen (article 189 B du Traité C.E.) pour une grande partie des propositions qui pourront être présentées : on soulignera que, par exception, le domaine de l'immigration fera toujours l'objet d'une décision à l'unanimité ;

- le Conseil perdra son pouvoir d'initiative, l'abandonnant à la seule Commission.

L'article G du projet de traité d'Amsterdam prévoit les étapes suivantes :

- pendant une première période transitoire de cinq ans :

→ le Conseil continue à statuer à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre.

- après cette période de cinq ans :

→ la commission détiendra le pouvoir d'initiative. Elle devra néanmoins examiner toute demande d'un Etat membre visant à soumettre une proposition au Conseil. L'on regrettera ici le rejet du pouvoir d'initiative des Etats membres, qui aurait pu être maintenu, car l'expérience communautaire démontre que les Etats membres ne peuvent que difficilement faire « endosser » une action (proposition de directive) qu'ils jugent opportune par la Commission, qui impose souvent ses propres priorités et manque de bon vouloir et de diligence pour instruire les projets suggérés par les Etats membres.

→ le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, pourra décider le passage à la codécision pour tous les domaines de ce nouveau titre, ou certains seulement.

- après une nouvelle période de trois ans, en cas d'inaction du Conseil :

→ le passage à la codécision sera automatique pour toutes les mesures visées par le nouveau titre, sauf décision contraire du Conseil, prise à la majorité qualifiée.

2) Une compétence d'interprétation pour la Cour de justice des Communautés européennes

La Cour de justice des Communautés européennes sera compétente pour interpréter et apprécier la validité des actes fondés sur ce nouveau titre (en application partielle de l'article 177 du Traité) mais sa saisine sera réservée aux « *juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne* » (il s'agira, pour la France, comme on l'a vu, uniquement du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation). Cette saisine ne sera pas obligatoire : ces juridictions pourront demander à la Cour de statuer si elles l'estiment

nécessaire pour pouvoir rendre leur jugement. La saisine par toute autre juridiction est exclue. Sur ce point, la procédure applicable au nouveau titre se distinguera de la procédure communautaire de l'article 177.

Cette attribution de compétence se démarque aussi du régime communautaire en ce que la Cour ne pourra être saisie, par exemple, pour un recours en manquement contre un Etat membre.

3) *La procédure et le calendrier applicables à chaque domaine*

La procédure de codécision, lorsqu'elle entrera en application, ne s'appliquera pas à toutes les mesures prises dans le cadre du nouveau titre. Le tableau suivant précise quelle sera la procédure correspondant à chaque domaine ainsi que, éventuellement, l'existence d'un calendrier de réalisation.

Domaines d'action	Calendrier	Procédure de décision
Suppression des contrôles aux frontières intérieures pour les citoyens de l'Union comme pour les ressortissants de pays tiers.	En 5 ans.	Codécision après 5 ans.
Franchissement des frontières extérieures : a) normes et modalités des contrôles de personnes aux frontières extérieures ; b) règles relatives aux visas de court séjour dont : - la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures ; - les procédures et conditions de délivrance des visas ; - le modèle type de visa ; - règles en matière de visa uniforme.	En 5 ans. Déjà en vigueur (article 100 C). En 5 ans. Déjà en vigueur (article 100 C). En 5 ans.	Codécision après 5 ans. Majorité qualifiée, consultation du Parlement européen. Codécision automatique dans 5 ans. Majorité qualifiée, consultation du Parlement européen. Codécision automatique dans 5 ans.

Mesures fixant les conditions de circulation des étrangers en court séjour dans l'Union européenne.	En 5 ans.	Codécision après 5 ans.
Asile :		
a) critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ;	En 5 ans.	Codécision après 5 ans.
b) normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile ;	En 5 ans.	Codécision après 5 ans.
c) normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les étrangers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ;	En 5 ans.	Codécision après 5 ans.
d) normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié.	En 5 ans.	Codécision après 5 ans.
Réfugiés et personnes déplacés :		
a) normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées ressortissantes des pays tiers ;	En 5 ans.	Codécision après 5 ans.
b) mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir des réfugiés et personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil.	Pas de calendrier.	Unanimité.
Situation d'urgence résultant de l'afflux soudain de ressortissants d'un pays tiers : prise de mesures provisoires pour six mois.	Pas de calendrier.	Majorité qualifiée sur proposition de la Commission.
Immigration :		
a) conditions d'entrée et de séjour, procédures de délivrance des visas et des titres de séjour de longue durée, regroupement familial ;	Pas de calendrier.	Unanimité.
b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en situation irrégulière ;	En 5 ans.	Unanimité.
c) droit des étrangers séjournant régulièrement dans un Etat membre, notamment leurs conditions de séjour dans les autres Etats membres.	Pas de calendrier.	Unanimité.
Coopération judiciaire en matière civile :		
a) améliorer et simplifier : - la signification transfrontière des actes judiciaires et extra-judiciaires ;	Pas de calendrier.	Codécision après 5 ans.

- la coopération en matière d'obtention des preuves ; - la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, y compris les décisions extrajudiciaires.			
b) favoriser la compatibilité du droit applicable en matière de conflits de droit et de compétence ;	Pas de calendrier.	Codécision	après 5 ans.
c) éliminer les obstacles au déroulement des jugements civils, renforcer la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les Etats membres.	Pas de calendrier.	Codécision	après 5 ans.
Coopération entre les services policiers, douaniers, judiciaires dans les domaines précités.	Pas de calendrier.	Codécision	après 5 ans.

*
* *

En conclusion de cette analyse, il semble que le bilan de la négociation de ce nouveau titre soit mitigé. Ainsi, **le passage à la majorité qualifiée pour la coopération judiciaire civile est un motif de satisfaction pour la partie française**. Les lenteurs et les blocages du processus de décision constatés dans ce domaine⁽⁴⁾, pourtant très important pour les activités civiles et commerciales des citoyens européens, étaient en effet considérés comme très regrettables par le Gouvernement.

De façon générale, on constatera que les Quinze n'ont pu franchir le pas de la communautarisation immédiate : ils ont reporté la décision importante à plus tard. Faute de volonté suffisamment claire, ils ont imaginé une sorte de **compromis sous la forme d'un système souple « à étapes »** : les Etats membres disposent de cinq ans pour tenter d'adopter les mesures nécessaires à l'unanimité. Mais s'ils n'y parviennent pas, se mettra en action une sorte « d'engrenage » conduisant au processus de décision majoritaire, lequel apportera peut-être la coercition et l'efficacité qui auront manqué, mais outrepassera les positions françaises de négociation.

⁽⁴⁾ L'on pourra se reporter, pour une analyse plus détaillée de ces questions, au rapport d'information précité (n° 3226), présenté le 11 décembre 1996 par MM. André Fanton et Xavier de Roux, et intitulé « *L'Europe de la liberté et de la sécurité* ».

Les domaines les plus sensibles touchant à la souveraineté nationale (immigration par exemple) **demeureront soumis à l'unanimité**, ce qui constitue un point positif.

Par ailleurs, il est clairement précisé que le fait d'élaborer une harmonisation communautaire dans le domaine du contrôle aux frontières extérieures ou de mettre en oeuvre une politique d'immigration n'implique pas la perte, pour les Etats membres, de leur compétence externe. Ceux-ci garderont la liberté de négocier et de conclure des accords avec les pays tiers, à condition que ces accords respectent le droit communautaire. Il semble que les négociateurs aient ici souhaité se prémunir contre une application à ce domaine de la jurisprudence A.E.T.R. de la Cour de justice⁽⁵⁾, jurisprudence fondant la théorie du parallélisme des compétences internes et externes et pouvant conduire à une exclusivité des compétences externes communautaires.

Enfin, il est précisé qu'il n'est pas porté atteinte à la compétence des Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Votre Rapporteur soulignera donc trois causes de déception, par référence à la position des négociateurs français :

- la mise à l'écart, dans cinq ans, du droit d'initiative du Conseil, au profit de la seule Commission ;

- le rejet dans le troisième pilier « résiduel » du domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale pour combattre la criminalité dans l'Union (le projet irlandais avait inséré ce domaine comme susceptible de bénéficier d'une procédure de décision majoritaire) ;

- le rejet de toute perspective de renforcement de la coopération en matière de lutte contre le trafic de drogue.

C. L'exclusion du Royaume-Uni et de l'Irlande de la libre circulation des personnes, l'*opt-out* danois

Le Royaume-Uni et l'Irlande ont souhaité que soit actée, dans un protocole annexé aux traités, leur exclusion du nouveau titre sur la libre circulation des personnes. L'acquis de Schengen ne leur sera pas applicable automatiquement ; ces deux pays n'ont pas adhéré à la

⁽⁵⁾ Arrêt A.E.T.R. du 31 mars 1971 (Commission c: Conseil, affaire 22170).

Convention et souhaitent maintenir à l'avenir les contrôles d'identité à leurs frontières extérieures.

Le système prévu par le protocole négocié par ces deux pays revêt une grande souplesse. Ces deux pays pourront participer à l'adoption et l'application d'une mesure négociée dans le domaine de l'asile ou l'immigration ; ils devront pour cela notifier leur demande au président du Conseil, et ils seront alors habilités à prendre part aux négociations. Si, néanmoins, après « un délai raisonnable », la mesure ne peut être adoptée avec la participation du Royaume-Uni ou de l'Irlande, le Conseil peut passer outre et adopter la mesure.

L'Irlande a par ailleurs fait insérer une déclaration annonçant sa volonté de participer activement au développement de la libre circulation des personnes, « *dans la mesure maximale compatible avec le maintien de sa zone de voyage commune avec le Royaume-Uni* ».

Enfin, le Danemark bénéficiera d'une exemption au nouveau titre sur la liberté de circulation. Cette exemption confirme celle obtenue après l'échec du premier référendum danois sur le Traité de Maastricht, en 1992. Elle devrait faciliter la ratification du nouveau traité au Danemark, et éviter les difficultés liées à une révision constitutionnelle. Le Danemark participera néanmoins à ces politiques puisqu'il vient de ratifier les accords de Schengen et qu'il est membre de l'Union nordique. Cette dernière appartenance contraindra le Danemark au rapprochement, sur le plan juridique et politique, avec ses partenaires suédois et finlandais, qui appliqueront pleinement le nouveau titre en question.

En pratique, le Danemark a fait acter qu'il décidera, dans un délai de six mois après l'adoption d'une nouvelle initiative, s'il transposera la décision dans son droit national ou non.

Le système d'exemption et d'*opting-out* qui a finalement été admis, après quinze mois de négociations, apparaît un peu décevant. Il peut bien évidemment être considéré comme une première forme de coopération renforcée, annonciatrice d'autres « géométries variables ». Ce système a certainement constitué le seul moyen de parvenir à un accord, le Royaume-Uni, par exemple, ayant maintenu, pendant toute la conférence, son hostilité à la communautarisation de domaines de la coopération « justice-affaires intérieures ».

L'on peut alors s'interroger sur l'utilité du nouveau titre, hormis l'annonce d'un compromis, à douze seulement ! Ce nouveau titre « calque » en fait la coopération Schengen, puisqu'elle a été récemment élargie par l'adhésion du Danemark, de la Finlande et de la Suède (le

Royaume-Uni et l'Irlande restant seuls à l'écart). Le nouveau titre permettra de conférer une base juridique à chaque article de la coopération Schengen, mais les difficultés liées à la réalisation des objectifs demeureront : contrôle des frontières extérieures de l'Autriche, de la Grèce, des pays nordiques, bon fonctionnement du Système d'information Schengen, difficultés « au jour le jour » de la coopération judiciaire, de la lutte contre le trafic de drogue ...

L'ambition du projet poursuivi par la Conférence est grande, mais cette « géométrie variable » qui annonce probablement une gestion complexe, permettra-t-elle de la réaliser ?

D. De nouvelles compétences attribuées à la Cour de justice

Il a été mentionné au cours des développements ci-dessus que de nouvelles compétences ont été attribuées à la Cour de justice : d'une part, dans le cadre du nouveau titre intitulé « libre circulation, asile et immigration » et, d'autre part, pour les actes relevant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

En fait, l'on peut se demander si les négociateurs français n'ont pas eu la main forcée en ce domaine : à aucun moment, semble-t-il, le Gouvernement n'avait souhaité conférer à la Cour de nouvelles compétences par rapport à celles du Traité C.E.

La Délégation avait quant à elle pris position contre de telles extensions de compétence.

Il reste donc à observer quel usage la Cour fera de ses pouvoirs, et si elle n'en viendra pas, comme le craint le Royaume-Uni (qui a repoussé toute nouvelle compétence), à se prononcer sur le droit national par le biais d'un recours en interprétation.

Par ailleurs, l'on a constaté qu'un compromis avait permis la reconnaissance facultative de la compétence de la Cour pour l'interprétation d'un acte « troisième pilier » (nouvel article K 7).

L'interprétation effectuée par la Cour s'imposera-t-elle alors à tous les Etats membres, même ceux ne reconnaissant pas sa compétence ? Risque-t-on de voir un même acte connaître une interprétation différente d'un pays à l'autre de l'Union ?

Comme on peut le constater, de nouvelles incertitudes pèsent sur cet aspect de la révision des traités.

E. Une généralisation prudente des coopérations renforcées

La possibilité pour les Etats membres qui le souhaitent d'instaurer entre eux une coopération plus étroite a été consacrée de façon passablement restrictive. Cette reconnaissance résulte d'une clause générale, insérée dans le Traité de l'Union européenne, complétée par des dispositions spécifiques dans les premier et troisième piliers.

S'agissant de la clause générale, les limitations à la mise en oeuvre des coopérations renforcées résultent de la nécessité de réunir la participation d'une majorité des Etats membres, ce qui aboutit à renforcer le poids relatif des petits Etats.

Dans le premier pilier, une même conception restrictive résulte de l'interdiction de mettre en oeuvre ces coopérations dans les domaines de compétence exclusive de la Communauté et de l'obligation qu'elles soient proposées par la Commission, ce qui confère un droit de veto à cette dernière. Le droit reconnu à tout Etat membre qui invoque « des raisons de politique nationale importantes » d'empêcher qu'une coopération renforcée puisse être instituée à la majorité accentue encore la difficulté de les instituer.

Sans doute faut-il relativiser ces inconvénients en ce qui concerne le premier pilier. Hormis la fiscalité, il n'y a pas, dans ce cadre, de secteur d'importance pour la mise en oeuvre de coopérations renforcées. Et, bien évidemment, un pays qui pratiquerait une forme de « dumping fiscal » s'opposerait à leur réalisation ou n'y participerait pas.

Dans le deuxième pilier, la portée des coopérations renforcées est réduite à sa plus simple expression. Elles n'y sont pas introduites en dépit des propositions qui avaient été faites à ce sujet. Seule est insérée la possibilité d'une coopération en matière d'armement, d'ailleurs déjà entamée, mais sans les règles précises fixées par les deux autres piliers.

En conséquence, ce sont plutôt les décisions du Conseil européen d'Amsterdam sur le pacte de stabilité et de croissance, en ce qu'elles confirment le calendrier de l'Union économique et monétaire, qui constituent le résultat tangible en matière de coopération renforcée. La monnaie unique permettra, par elle-même, une comparaison immédiate et claire des systèmes fiscaux, sociaux et d'administration publique. On peut douter qu'une telle comparaison demeure sans conséquence sur ces systèmes. Là est sans doute le plus puissant moteur d'intégration.

L'hypothèse de coopérations renforcées dans le troisième pilier présente autant d'avantages que d'inconvénients.

Nous avons souligné que le maintien de l'unanimité pour les décisions qui interviendront dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale risquait de « bloquer » les Etats membres désireux de coopérations plus efficaces, plus intégrées, dans des domaines précis : lutte contre le trafic de drogue, lutte contre le terrorisme, lutte contre les réseaux du grand banditisme ou contre les réseaux pratiquant l'exploitation sexuelle (des enfants, notamment) à des fins commerciales.

Dans de telles situations de blocage, si l'unanimité ne permet que l'adoption de mesures trop minimalistes, en deçà du droit positif existant dans de nombreux Etats membres, ceux-ci seront incités à entreprendre une coopération renforcée.

Une telle évolution a deux aspects : d'un côté, l'on pourra considérer la coopération renforcée comme un « laboratoire », destiné, en cas de succès, à s'élargir aux autres Etats membres : la coopération Schengen en constitue une illustration. D'un autre côté, l'on peut considérer que la coopération renforcée profitera aux Etats moins exigeants ou préférant ne pas s'attaquer à certains réseaux qui peuvent parfois aller jusqu'à constituer une économie parallèle.

Il serait regrettable que, par ce moyen, soient préservés, dans le cadre de l'Union européenne ouverte, dans cinq ans, à la libre circulation, des « terrains neutres » où seraient tolérés des trafics ou des formes de criminalité contre lesquelles luttent d'autres Etats membres. Un tel risque ne pourrait que s'aggraver avec l'élargissement futur.

L'on constate donc que la coopération renforcée peut s'avérer un instrument à manier avec précaution, et que l'avènement de la libre circulation doit aller de pair avec des réalisations solides dans le troisième pilier.

F. La consécration des priorités françaises et leur portée

Si l'on peut se féliciter de la reconnaissance du traitement spécifique des départements et territoires d'outre mer, on peut s'interroger sur la portée des résultats obtenus en matière de services publics et de subsidiarité.

1) *La reconnaissance de la spécificité des services publics ne doit pas entraver leur nécessaire adaptation*

Aux termes d'un nouvel article 7 D, la Communauté et les Etats membres devront veiller à ce que les services d'intérêt économique général fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Une telle reconnaissance ne saurait les dispenser des efforts d'adaptation dont bénéficient au premier chef la clientèle et le contribuable. La référence expresse aux articles 90 et 92 du Traité sur le marché intérieur et la concurrence devrait garantir cette exigence de modernisation, sans laquelle la défense du service public sert trop souvent de prétexte à la défense d'intérêts corporatifs.

2) *La subsidiarité risque de demeurer lettre morte*

Le projet de protocole sur l'application du principe de subsidiarité se borne à confirmer l'interprétation qu'en ont antérieurement donnée les institutions européennes. Une telle interprétation n'apparaît pas de nature à garantir demain un plus grand respect de ce principe de répartition des compétences. Son champ d'application demeure limité aux domaines de compétence partagée entre la Communauté et les Etats membres. Les procédures de décision continuent d'exclure toute « exception de subsidiarité ». Elles laissent à chaque institution le soin d'examiner la subsidiarité à l'occasion de l'examen au fond des propositions d'actes communautaires.

Au total, des institutions ayant toujours tendu à élargir les compétences communautaires ne seront sans doute pas les plus déterminées, demain, à corriger cette tendance.

La seule nouveauté consiste dans la compétence reconnue à la COSAC d'appeler l'attention des institutions européennes sur les questions de subsidiarité. Il lui appartiendra d'utiliser cette opportunité pour infléchir certains excès centralisateurs et uniformisateurs. Alors, seulement, le Traité d'Amsterdam serait à l'origine d'une « nouvelle donne ».

3) *Le siège du Parlement européen à Strasbourg*

La France a obtenu que le protocole sur la fixation des sièges des institutions de la Communauté européenne stipule que le Parlement européen à son siège à Strasbourg. En outre, il y est expressément affirmé

que les douze périodes de sessions plénières mensuelles, y compris la session budgétaire, s'y tiendront également.

G. La portée du « compromis de Luxembourg » doit être expressément confirmée

Pour la première fois est introduite dans le Traité une disposition qui reprend l'esprit du compromis de Luxembourg du 29 janvier 1966.

La notion de veto pour des raisons de politique nationale importantes est ainsi confirmée dans l'interprétation qu'en faisait la France, lors de la solution de la « crise de la chaise vide »⁽⁶⁾.

Il faut néanmoins relever que cette disposition ne s'applique qu'aux questions de coopérations renforcées et aux décisions du Conseil à la majorité qualifiée relevant du deuxième pilier.

Il est donc essentiel de rappeler que, d'une part, cet accord politique, qui a été invoqué à plusieurs reprises dans le domaine communautaire relevant du premier pilier, continue de s'appliquer à l'ensemble de la construction européenne et que, d'autre part, son insertion dans les textes relatifs au deuxième pilier ne le soumet en aucune façon au contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes, auquel échappe le titre V du Traité sur l'Union européenne.

Lors de son audition par la Délégation, le ministre chargé des affaires européennes a indiqué que le compromis de Luxembourg restait intégralement en vigueur. Peut-être conviendrait-il de le manifester expressément à l'égard de nos partenaires lors du dépôt des instruments de ratification.

⁽⁶⁾ Le 29 janvier 1966 à Luxembourg, les six Etats membres de la Communauté européenne adoptaient une déclaration politique où ils décidaient que : « lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité ». Une divergence subsistait néanmoins, comme le notait le procès-verbal du Conseil, la France estimant qu'en cas d'échec de la conciliation, « la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime ».

H. La ratification du projet de traité

Cette question recouvre le point de savoir dans quelle mesure la procédure de ratification doit comporter une étape préalable portant sur la révision de la Constitution. Lors de son audition par la Délégation, le ministre délégué chargé des affaires européennes a également indiqué que les nouvelles stipulations sur le droit d'asile ne nécessitaient pas une telle révision. Il conviendrait d'être éclairé sur le point de savoir si les dispositions du titre XV de la Constitution permettent, en l'état, la ratification du projet de traité révisé. Rappelons que, depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, soixante députés ou soixante sénateurs peuvent désormais saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, afin de déterminer si un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution.

A cet égard, on peut s'interroger sur le point de savoir si la quasi déclaration des droits et la procédure de sanction qui l'accompagne, apparemment destinées à des nouveaux adhérents, ne pourraient pas avoir des effets induits pour d'autres Etats membres, comme notre pays.

Ne peut-on craindre en effet qu'une interprétation communautaire de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des « traditions constitutionnelles communes aux Etats membres » n'aboutisse à remettre en cause les dispositions et les traditions constitutionnelles qui sont spécifiques à certains d'entre eux seulement ? Si l'article 16 ou les articles 34 et 37 de notre Constitution ont, par exemple, une forte justification au regard de notre histoire, on peut redouter qu'un juge communautaire puisse considérer qu'il ne lui appartient pas d'en tenir compte.

*

* *

IV. UN NOUVEAU CHAMP D'ACTION OFFERT A LA DELEGATION POUR L'UNION EUROPEENNE

Le projet de traité révisé offre à la Délégation de nouveaux champs d'intervention dans plusieurs domaines.

A. La révision de l'article 88-4 de la Constitution reste opportune

L'insertion dans le Traité C.E. des nouveaux domaines que sont la libre circulation des personnes, l'asile, l'immigration et la coopération judiciaire en matière civile devrait avoir pour conséquence d'élargir le champ des propositions soumises au Parlement en vertu de l'article 88-4 de la Constitution. La future communautarisation a bien, dans ce cas, comme effet paradoxal de réduire le « déficit démocratique » en accroissant les pouvoirs du Parlement européen, mais aussi, pour ce qui concerne notre pays, ceux du Parlement, qui pourra voter des résolutions sur les propositions déposées par la Commission ou les Etats membres.

Toutefois, la question de la participation du Parlement à l'élaboration des actes qui continueront à relever du troisième pilier reste posée : **la Délégation avait souhaité la révision de l'article 88-4 afin que la procédure qui est prévue soit élargie aux projets d'actes intervenant dans le cadre du titre VI, lorsqu'ils comportent des dispositions de nature législative⁽⁷⁾**. La transmission des projets d'actes relevant des titres V et VI du Traité, tant en vertu de la loi n° 94-476 du 10 juin 1994 qu'en vertu de l'engagement pris par le Premier ministre le 10 juillet 1995, ont considérablement amélioré les possibilités d'information du Parlement : celui-ci se trouve destinataire de l'ensemble des projets d'actes, d'une part, et, d'autre part, de la série de projets comportant des dispositions de nature législative.

Cette double transmission ne saurait empêcher une réforme prochaine de l'article 88-4, qui demeure la seule voie d'une réelle amélioration du contrôle parlementaire sur les actes de l'Union.

⁽⁷⁾ Cf. les conclusions adoptées par la Délégation à l'issue de l'examen du rapporteur d'information (n° 3226) présenté par MM. André Fanton et Xavier de Roux, le 11 décembre 1996.

B. Un renforcement du contrôle des représentants français au Conseil

Le projet de traité révisé prévoit que les résultats et les explications de vote, de même que les déclarations inscrites au procès-verbal du Conseil agissant en qualité de législateur seront désormais rendus publics.

On peut en effet rapprocher cette obligation de transparence des conditions de mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution. Celui-ci reconnaît au Parlement le pouvoir d'adopter des résolutions sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative au sens de l'article 34. A ce titre, il sera plus facile pour la Délégation de contrôler la conformité des engagements pris par le gouvernement devant l'Assemblée nationale avec ses décisions au Conseil.

C. Saisir les opportunités offertes par la COSAC renouvelée

La Délégation désigne, parmi ses membres, les représentants de l'Assemblée nationale aux réunions de la COSAC. Compte tenu des nouvelles compétences reconnues à celle-ci, la Délégation devra orienter une part de ses activités vers la meilleure utilisation possible des capacités d'influence offerte par cette instance.

Lors de l'examen des propositions d'actes communautaires ou de l'Union, il lui appartiendra, par exemple, de distinguer parmi ces dernières, celles susceptibles de justifier qu'elle se rapproche d'autres parlements nationaux afin d'envisager la possibilité de saisines conjointes de la COSAC. Cela requiert donc :

- de prendre l'attache de l'une ou l'autre Assemblée d'un Etat membre susceptible d'appuyer ou de partager notre analyse ;

- d'inciter le gouvernement à lui même utiliser la possibilité qui lui est reconnue de saisir la COSAC d'un projet d'acte, conjointement avec un ou plusieurs gouvernements.

La mise en oeuvre de ces nouvelles compétences exigera tout à la fois que la COSAC ne les laisse pas inusitées, mais aussi qu'elle n'en fasse pas un usage trop systématique leur faisant perdre toute capacité d'influencer les autres institutions.

Dès avant l'achèvement des procédures de ratification, la Délégation aura donc à s'interroger sur les modifications à apporter au règlement de la COSAC.

CONCLUSION

Les négociateurs du traité ne méritent guère de louanges, même si le proche passé nous a appris que la construction communautaire progresse par ajouts successifs. Il n'a jamais été entendu que tout commençait ou finissait à Amsterdam.

Personne ne peut raisonnablement soutenir qu'entre quinze Etats ayant chacun la capacité de peser sur le résultat des négociations - puisqu'ils ont le pouvoir de ratifier ou non le traité - ce résultat puisse être autre chose qu'un compromis difficilement arraché. Or, dans le cas présent, en dépit d'un an et demi de négociation, les Quinze n'ont pas montré la cohésion nécessaire pour aboutir aux compromis permettant d'obtenir une évolution majeure au prix de quelques sacrifices pour chaque Etat membre.

Le texte auquel la Conférence a abouti appelle trois appréciations générales.

Sur le plan de l'efficacité, la Délégation peut considérer que les progrès partiels obtenus dans certains domaines comme la PESC ne compensent pas l'impression d'inefficacité globale qui pourrait résulter de l'échec de la réforme institutionnelle.

Sur le plan de la compréhension des institutions et des règles communautaires, la Délégation peut également s'inquiéter de la complexité croissante de l'architecture européenne et des stipulations des traités. On mesure les progrès restant à accomplir sur la voie de leur lisibilité lorsque les spécialistes eux mêmes s'y retrouvent difficilement.

Sur le plan de la démocratie enfin, son « déficit » s'aggrave puisque l'opinion publique aura une plus grande difficulté à comprendre les institutions communautaires alors qu'il fallait tout faire pour les rapprocher du citoyen.

Au total, le Traité d'Amsterdam ne porte pas en germe la promesse d'un nouveau dynamisme européen. La Conférence a ouvert de grands dossiers auxquels elle n'a pu trouver de solution : ces dossiers devront être repris à nouveau, sans trop tarder, mais les reports successifs de la réforme attendue suscitent des craintes quant à la capacité des Quinze à produire, précisément, les compromis nécessaires et quant à la possibilité de l'Union européenne à faire face aux défis du monde d'aujourd'hui.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

A. Audition de M. Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des affaires européennes, le 25 juin 1997

Le **Président Henri Nallet** a remercié le Ministre d'être venu aussi rapidement présenter à la Délégation les résultats du récent Conseil européen d'Amsterdam, dont les débats ont été au centre de l'actualité politique de ces dernières semaines.

Après s'être félicité de ce que la Délégation soit en mesure de remplir son rôle naturel de contrôle de l'action gouvernementale, **M. Pierre Moscovici**, Ministre délégué chargé des affaires européennes, évoquant la dernière phase des négociations de la *Conférence intergouvernementale*, a convenu que, faute d'avoir pu peser suffisamment sur les échéances, le Gouvernement, constitué quelques jours avant le Conseil d'Amsterdam, en assumait les résultats tout en éprouvant quelques frustrations.

En ce qui concerne l'Union économique et monétaire, il a néanmoins souligné qu'en liaison avec le Président de la République, le Gouvernement avait pu faire entendre une tonalité nouvelle dans ces discussions en mettant l'accent sur la croissance et l'emploi et contribuer ainsi à rapprocher la construction européenne des préoccupations des citoyens. Ayant rappelé que la discipline budgétaire était la seule question initialement prévue à l'ordre du jour du Conseil européen, il a précisé que le Gouvernement français n'avait jamais demandé la renégociation ni le report du pacte de stabilité, mais qu'il s'était efforcé d'obtenir qu'il soit complété par un volet sur l'emploi et la croissance, lors des discussions intervenues au Conseil des Ministres des finances de Luxembourg, au sommet franco-allemand de Poitiers et à Amsterdam, de façon à ce que soient mises sur le même plan la stabilité budgétaire et la lutte pour l'emploi et la croissance.

Il a jugé positif le résultat obtenu en ce domaine : la résolution comporte des mesures concrètes, en particulier l'entrée en vigueur

immédiate des dispositions du chapitre sur l'emploi arrêtées par la Conférence intergouvernementale, ainsi que la mobilisation de nouveaux financements de la Banque européenne d'investissements (B.E.I.) ; la décision a été prise de tenir une réunion extraordinaire du Conseil sur ces thèmes, qui pourrait avoir lieu au mois d'octobre ; en outre, il est demandé au Conseil et à la Commission de faire, dans les six mois, des propositions sur le renforcement de la coordination des politiques économiques et d'étudier les moyens de mettre en oeuvre une politique de change vis-à-vis des monnaies non communautaires . Bien réelles, ces avancées constituent cependant - a-t-il souligné - un point de départ et non un aboutissement.

S'agissant de la Conférence intergouvernementale, le Ministre a admis que son achèvement avait été difficile et décevant - le Conseil européen ayant décidé de surseoir à la *révision institutionnelle* - même si l'on peut se réjouir des progrès intervenus dans l'approfondissement de la construction européenne et dans la sauvegarde des intérêts français. Le nouveau Traité ne contribue guère à préparer l'élargissement, comme en témoignent l'échec des discussions sur la limitation du nombre de membres de la Commission européenne et l'échec des discussions sur la « repondération » des voix au sein du Conseil de l'Union européenne, alors même qu'il s'agit d'une question d'équité. Il a d'ailleurs précisé que, dans ces conditions, le Président de la République et le Premier ministre s'étaient résolument opposés à l'idée de double majorité.

Ce maintien du *statu quo* institutionnel constitue pour lui une source d'inquiétude, cette question s'ajoutant ainsi à la liste de celles qui devront être résolues préalablement à l'élargissement, à savoir l'adaptation des politiques communes et la redéfinition des moyens budgétaires de l'Union ; une nouvelle négociation devra donc s'engager parallèlement à la préparation de l'élargissement, mais cette fois avec la pression des pays candidats, qui ne voudront pas payer le prix de nos propres attermoissements. En tout état de cause, a-t-il souligné, cet élargissement ne saurait constituer un prétexte à la dilution de l'Union, ni une occasion de démanteler ses politiques communes.

M. Pierre Moscovici s'est en revanche félicité de l'approfondissement de la construction européenne résultant de l'accroissement des coopérations renforcées à la majorité qualifiée - seule manière de faciliter la prise de décision au sein d'une Europe plus nombreuse et plus hétérogène - et de la création d'un poste de haut représentant en charge de la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.), ce qui donne satisfaction à une demande constante de la France ; la création de ce poste s'accompagnera, en outre, de la définition de stratégies communes et de la mise en place d'une structure d'analyse et de prévision.

Selon lui, le nouveau chapitre sur l'emploi et l'intégration dans le Traité du protocole social contribueront à rapprocher l'Europe des citoyens, de même que les dispositions relatives à la santé et à l'environnement et celles relatives aux droits fondamentaux, en particulier le renforcement de la clause de non-discrimination et le principe d'égalité entre hommes et femmes. Le Traité permettra aussi l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, les dispositions relatives à l'immigration, l'asile, le contrôle aux frontières extérieures étant transférées dans le pilier communautaire ; en ce domaine, les garanties demandées par la France ont été obtenues, en particulier le maintien du vote à l'unanimité pendant cinq ans, les Etats pouvant opter pour la majorité qualifiée à l'issue de cette période par une décision prise à l'unanimité ; l'accord de Schengen sera intégré dans le Traité et s'imposera aux nouveaux adhérents, tandis que la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes sera expressément écartée.

Le Ministre a souligné que la France avait également obtenu la satisfaction de ses demandes spécifiques : un nouveau protocole confortera le statut de Strasbourg comme siège du Parlement européen, en particulier pour la tenue des douze réunions plénières mensuelles, y compris la session budgétaire ; la situation particulière des départements et territoires d'outre-mer a été préservée ; le rôle des services publics dans l'Union est reconnu et inscrit dans le Traité, ce qui permet de préserver la spécificité de ces services, dont le Premier Ministre a rappelé qu'ils relèvent d'une conception fondamentale de la société ; les Parlements nationaux seront davantage associés à l'activité de l'Union européenne, puisque leur information et leur consultation seront améliorées et que la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) pourra désormais soumettre toute contribution utile au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, notamment sur l'application du principe de subsidiarité et les questions relatives aux droits fondamentaux.

S'agissant des relations de coopération entre le Gouvernement et la Délégation, le Ministre a tout d'abord rappelé que la participation des parlements nationaux au processus communautaire avait enregistré des progrès lors du Conseil d'Amsterdam, le protocole à inclure dans le nouveau traité prévoyant l'instauration d'un délai minimal entre le dépôt d'une proposition d'acte communautaire et son inscription à l'ordre du jour du Conseil.

Il a qualifié de satisfaisante la collaboration entre le Gouvernement et la Délégation dans l'application de l'article 88-4 de la Constitution : les parlementaires semblent disposer du temps et des informations nécessaires pour se prononcer sur les actes communautaires soumis à leur contrôle ; les résolutions adoptées éclairent de façon

irremplaçable les positions du Gouvernement dans les négociations communautaires. Il s'est déclaré prêt à améliorer les procédures et à résoudre les difficultés qui ont pu être constatées, avant de préciser les *incidences de la dissolution* sur l'examen des propositions d'actes communautaires.

Il a jugé cette situation inédite, puisque c'est la première fois qu'une dissolution intervient depuis l'entrée en vigueur de l'article 88-4 issu de la loi constitutionnelle de 1992. La solution qui a été retenue pour faire face à cette situation a été inspirée par le pragmatisme : entre le 21 avril, date de la dissolution, et le 12 juin, date de la première réunion de la nouvelle assemblée, le secrétariat de la Délégation a continué à recevoir, à titre officieux, l'ensemble des textes communautaires ; depuis le 12 juin, le Secrétaire Général du Gouvernement a officiellement saisi le Président de la nouvelle Assemblée de ces textes, pour lesquels quatre cas de figure lui paraissent devoir être distingués :

- pour cinq textes, portant essentiellement sur des questions relatives à l'environnement, la Délégation de l'Assemblée sortante a souhaité que le Gouvernement exprime à Bruxelles une réserve parlementaire afin de permettre à la nouvelle Assemblée de procéder à un examen approfondi : les dispositions nécessaires ont été prises et le délai d'examen nécessaire reste acquis ;

- pour les textes relatifs à la procédure dite des « déficits publics excessifs », qui auraient normalement dû être adoptés en mai, c'est le Gouvernement qui a souhaité retarder leur adoption, afin de permettre à la nouvelle Assemblée de se prononcer ; la Délégation devrait donc leur consacrer la priorité qu'ils méritent ;

- plusieurs textes ont déjà dû être adoptés à Bruxelles, ou le seront aujourd'hui pour des raisons d'urgence, sans que, du fait de la dissolution, la Délégation de l'Assemblée sortante ni celle de la nouvelle Assemblée n'aient pu se prononcer ; ces textes, d'importance mineure, portent sur la reconduction de contingents d'importation en provenance de certains pays tiers ;

- enfin, une quarantaine de textes restent soumis à la Délégation, qui devra donc opérer le tri entre ceux qui ne soulèvent aucune difficulté et ceux qui lui paraissent devoir justifier l'adoption d'une résolution ; pour aucun de ces textes, le Gouvernement n'a encore, à ce stade, demandé une procédure d'urgence et le Ministre s'en est remis à la célérité de la Délégation pour en permettre l'adoption sans retard à Bruxelles, ajoutant qu'il se tenait à sa disposition pour toute information utile à leur instruction.

L'exposé du Ministre a été suivi d'un large débat.

Soulignant la gravité de l'échec de la Conférence intergouvernementale en matière institutionnelle, **Mme Nicole Catala** a estimé qu'il devrait entraîner le report des négociations relatives à l'élargissement de l'Union. Elle a donc demandé au Ministre si le processus de négociations sur la réforme institutionnelle était poursuivi ou interrompu. Evoquant ensuite les dispositions adoptées au Conseil d'Amsterdam au sujet des coopérations renforcées, elle s'est interrogée sur leur champ d'application, compte tenu du fait que sept Etats seulement pourront participer à l'Union monétaire : comment fonctionnera le Conseil des ministres des finances, composé de quinze membres, dont sept seulement seront admis à voter ? Y aura-t-il un « contrepoids politique » ou un « gouvernement économique » face à la Banque centrale européenne ? Enfin, quelles règles de majorité seront fixées pour les coopérations renforcées et sur quels points la règle de l'unanimité sera-t-elle appliquée ? S'agissant du troisième pilier, elle s'est déclarée hostile aux décisions du Conseil d'Amsterdam qui tendraient à inclure dans le champ des compétences communautaires les questions d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières extérieures, car elles vont à l'encontre de la résolution adoptée par la Délégation en décembre 1996, laquelle demandait simplement l'aménagement des procédures existantes. Considérant cette communautarisation comme un recul des compétences nationales d'autant plus dommageable qu'il s'agit de questions très sensibles, elle a souhaité savoir si, conformément aux déclarations du Ministre, la compétence de la Cour de Justice des Communautés Européennes était clairement écartée dans ces domaines.

Après avoir interrogé le Ministre sur la mise en oeuvre de la résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi, **M. Jean-Louis Bianco** s'est demandé si la coordination des politiques économiques et de l'emploi ne comportait pas pour la France le risque de se voir adresser des recommandations contraires à ses choix. Il a par ailleurs demandé s'il subsistait un espoir de reprendre le dossier des grands travaux, dont il est question depuis 1992.

M. Jacques Myard s'est déclaré dubitatif sur les progrès réalisés dans le domaine social, qui lui paraissent relever du domaine des intentions tant que le Traité n'aura pas été ratifié; au surplus, c'est la politique économique et monétaire qui crée les conditions du chômage en Europe, la discipline budgétaire stricte imposant un carcan aux Etats membres et rien n'étant prévu pour contrôler la future Banque centrale européenne. Il a considéré que l'échec de la Conférence intergouvernementale était prévisible et que le refus des petits Etats de perdre « leur » commissaire était compréhensible, une telle évolution n'étant concevable que dans une perspective fédérale. Il a qualifié d'erreur

la position de la France sur la majorité qualifiée car, dans bien des domaines, la France risquerait de se retrouver dans la minorité. Il a demandé à ce propos ce qu'il en était du compromis du Luxembourg, qui permet à un Etat d'opposer son veto lorsque ses intérêts fondamentaux sont en jeu. Il s'est enfin déclaré inquiet au sujet de la communautarisation d'actions relevant du troisième pilier; les traités intergouvernementaux lui paraissant préférables à une gestion communautaire.

Déplorant le faible résultat de la Conférence intergouvernementale dans le domaine des institutions, **le Rapporteur** a estimé que le plus préoccupant n'était pas le nombre de commissaires, mais l'absence de « repondération » des voix au Conseil entre les petits et les grands pays. Cette mesure de justice lui paraissant particulièrement nécessaire en vue de l'élargissement qui concernera surtout des petits pays, il a souhaité que la négociation soit très vite reprise sur ce point. S'agissant du Haut représentant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), M. Maurice Ligot a redouté qu'il s'agisse d'une concession purement nominale octroyée à la France. Devant l'échec de l'approfondissement des institutions, il a demandé s'il ne conviendrait pas de reporter l'élargissement, les réformes ne pouvant être que plus difficiles encore après celui-ci. Il s'est néanmoins félicité que la demande française d'un renforcement du rôle - y compris collégial - des Parlements nationaux dans le processus communautaire ait été satisfaite à Amsterdam, ce qui renforcera le caractère démocratique de l'Union européenne sans porter préjudice au Parlement européen ; il appartiendra maintenant à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) de tirer pleinement parti de ces nouvelles dispositions.

M. François Guillaume a demandé si le Gouvernement avait l'intention de refuser tout élargissement de l'Union européenne avant la réforme des institutions, en particulier celle de la pondération des voix, afin d'éviter qu'une coalition de petits pays bénéficiaires nets ne puisse obtenir la satisfaction de demandes accroissant les dépenses. Il a souhaité obtenir des précisions sur l'évolution du nombre de commissaires, sur les mesures prévues pour l'emploi, notamment sur les aides de la Banque européenne d'investissement (B.E.I.) aux P.M.E., enfin sur les décisions relatives aux infrastructures, qui ne peuvent se limiter à des interventions de la B.E.I. sous forme de prêts, alors qu'il avait été prévu pour le T.G.V. Est un financement communautaire de 3,5 milliards de francs représentant 10 % de l'investissement total. Il a exprimé la crainte que les demandes françaises sur ce dernier point, réitérées à Amsterdam, ne soient contredites et donc affaiblies par la nouvelle politique française arrêtant la construction du canal Rhin-Rhône ou celle de nouvelles autoroutes.

Evoquant les déclarations récentes du Ministre sur la réalisation de l'euro et les conditions d'adhésion de la France, qui lui paraissent avoir été mal interprétées car elles semblent aujourd'hui rejointes par celles du Ministre des Affaires étrangères, selon lesquelles la France ne souscrirait pas à n'importe quelles conditions à l'euro, **M. Jean-Claude Lefort** a rapproché ces propos de ceux tenus par l'actuel Premier Ministre au cours de la campagne électorale et aux termes desquels la France serait, en tout état de cause, partie prenante de l'euro : il a donc demandé au Ministre quelle était la position du gouvernement français sur ce point. S'agissant du volet sur la croissance et l'emploi, il a demandé quels pourraient être les deux ou trois grands axes du prochain sommet prévu sur ce thème, tout en notant une forte réticence de certains Etats membres, comme la Belgique, qui conteste non seulement la date mais aussi le principe même de ce sommet. Il a enfin interrogé le Ministre sur le processus de ratification du nouveau traité envisagé par le gouvernement.

Avant de répondre aux intervenants, **M. Pierre Moscovici** a relevé le caractère piquant de certaines critiques, lesquelles, formulées par des membres de l'opposition, lui paraissent s'adresser au Chef de l'Etat - propos aussitôt contredit par **Mme Nicole Catala et M. Jacques Myard**, pour qui ce n'est pas le Président de la République, mais le Traité de Maastricht, qui est en cause.

Le Ministre a ensuite apporté les éléments d'information suivants :

- il n'y aura pas de report de l'élargissement, mais il existe un lien, fixé par un protocole, entre la solution des questions institutionnelles et l'élargissement, ce qui signifie clairement qu'il n'y aura pas de traité d'élargissement sans une réforme des institutions ;

- le Président de la République lui-même a insisté pour qu'on réduise nettement le nombre de commissaires, à dix précisément, proposition qui a essuyé un refus ;

- la coopération renforcée dans le cadre de l'Union économique et monétaire est déjà réglée par le Traité de Maastricht : le Conseil se réunit à quinze, mais pour certaines décisions seuls votent les participants à la monnaie unique, le Ministre se déclarant convaincu que la monnaie unique doit se faire et se fera, sans préjuger des conditions dans lesquelles elle se fera ;

- les coopérations renforcées dans les autres domaines, telles qu'instaurées par le nouveau Traité, reposent sur la majorité qualifiée des

quinze pour leur mise en place, puis sur la majorité qualifiée des participants pour le fonctionnement courant ;

- en ce qui concerne la communautarisation d'une partie du troisième pilier, dont le projet était sur la table depuis six mois, le nouveau gouvernement a ajouté fort peu de choses, sinon des règles plus restrictives, notamment le maintien de la règle de l'unanimité. S'agissant du droit d'asile, le Gouvernement a insisté pour préserver les droits nationaux et éviter une nouvelle réforme constitutionnelle, laquelle aurait été nécessaire si la proposition espagnole l'avait emporté. Par ailleurs, la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes sur le troisième pilier rénové demeurera exclue en ce qui concerne l'ordre public et les clauses de sauvegarde, question sur laquelle **Mme Nicole Catala** aurait souhaité obtenir de plus amples précisions;

- s'agissant de la mise en oeuvre de la résolution sur la croissance et l'emploi, la France a pesé pour que ce texte existe et a fait des propositions plus ambitieuses que celles qui ont été retenues, mais elle s'est heurtée à la forte réticence de l'Allemagne à l'égard de tout financement des infrastructures par le budget communautaire s'ajoutant aux financements de la B.E.I. ; il a fallu se battre pour obtenir une allusion aux grands travaux décidés au sommet d'Essen et mener une haute lutte sur la coordination économique prévue par les articles 102A , 103 et 109 ainsi que sur la coordination des politiques de change. Lors du Conseil européen d'Essen de décembre 1994, quatorze grandes infrastructures ont été planifiées, dont le T.G.V.-Est. On peut regretter que les financements de ces travaux n'aient pas été mis en place ; toutefois, la politique des grands travaux sera poursuivie, mais les travaux retenus seront mieux adaptés aux nécessités. Le Ministre s'est ainsi montré favorable à la construction d'un T.G.V. Rhin-Rhône - à la place du canal Rhin-Rhône - et à la construction du T.G.V.-Est, avant de convenir que la BEI ne fournirait qu'un appoint à la politique des grands travaux du fait de l'insuffisance de ses ressources. La principale victoire obtenue par le Gouvernement au Conseil d'Amsterdam est d'avoir fait comprendre aux partenaires de la France que l'emploi et la croissance étaient de véritables priorités, aussi importants que la politique monétaire. Un Conseil sur l'emploi sera tenu à Luxembourg, au cours duquel la question de la réduction du temps de travail sera abordée. Il n'y a pas de contradiction entre les déclarations qui avaient été faites et les politiques en cours.

- le compromis de Luxembourg reste en vigueur ; il est même inscrit dans le projet de Traité au chapitre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). **M. Jacques Myard** ayant demandé si le fait d'inclure dans le Traité le compromis de Luxembourg au titre de la PESC n'entraînait pas la compétence de la Cour de justice des Communautés

européennes pour l'interpréter, le Ministre a répondu que la compétence de la Cour était évidemment exclue.

Abordant la question de la « communautarisation » de certains domaines du Troisième pilier, **M. Pierre Moscovici** a rappelé que la procédure intergouvernementale n'avait pas donné satisfaction puisqu'aucune convention n'est entrée en vigueur depuis trois ans. Il a dit partager les préoccupations exprimées par M. Maurice Ligot en matière de réforme des institutions, la définition de nouveaux mécanismes de pondération des voix lui paraissant essentielle ; certains Etats membres ayant proposé un système de double majorité très complexe, le Président de la République et le Premier Ministre ont préféré reporter cette question plutôt que d'adopter un système défectueux. S'agissant des propos qu'il avait tenus au sujet de l'adhésion de la France à la monnaie unique, le Ministre a indiqué que les déclarations qu'il avait faites avaient été sorties de leur contexte. Sa position rejoint celle de M. Hubert Vedrine, Ministre des affaires étrangères : le Gouvernement souhaite réaliser l'euro dans les délais prévus ; mais, sans remettre en cause le Traité de Maastricht ni la politique de stabilité, le Gouvernement ne veut pas que la monnaie unique soit réalisée à n'importe quel prix.

Mme Nicole Catala ayant demandé ce qu'il adviendrait si, au moment de créer la monnaie unique, les déficits publics étaient excessifs, **M. Pierre Moscovici** a jugé que la réponse à cette question figurait dans le Traité. Il a précisé par ailleurs que le nouveau traité s'appellerait « Traité d'Amsterdam » afin de rendre hommage à la présidence néerlandaise, même si sa signature aurait lieu sous la Présidence du Luxembourg : le texte doit encore être relu par les experts, avant d'être signé par les Etats membres au début du mois d'octobre. Le traité signé sera ratifié dans chacun des Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ; en ce qui concerne la France, le Ministre a fait part des propos tenus par le Président de la République lors d'une conférence de presse, selon lesquels l'importance des modifications opérées par le nouveau traité ne justifiait pas le recours au référendum.

En conclusion de cette audition, et après avoir salué la qualité du débat, **le Président Henri Nallet** a souhaité que la Délégation puisse entendre à nouveau le Ministre avant le Conseil de Luxembourg, dont les travaux auront un caractère crucial : on ne pourra plus méconnaître le lien entre révision institutionnelle et élargissement - question qui requiert d'ailleurs une vigilance particulière de la part de la Délégation - ni les problèmes d'ordre budgétaire soulevés par celui-ci. Il a rappelé que lorsque la Communauté est passée de douze à quinze membres, la réforme des institutions devait précéder l'élargissement, mais les nouveaux Etats ont intégré l'Union sans que les changements nécessaires soient intervenus et ils ont participé à la politique étrangère et de sécurité

commune, alors que, pour certains, cette politique se limitait à la protection de l'environnement.

B. Examen du rapport d'information, le 2 juillet 1997

L'exposé du Rapporteur a été suivi d'un débat.

Après avoir déclaré apprécier le travail du Rapporteur et son effort de clarification, **M. Jacques Myard** a considéré que la Délégation devrait disposer de temps pour analyser un traité aussi complexe. Il s'est montré beaucoup plus critique que le Rapporteur sur les nombreux aspects négatifs du texte : selon lui, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, notamment l'extension de la codécision, ne contribue pas à la démocratisation de l'Europe, puisqu'il correspond à des pertes de souveraineté des Etats dans des domaines très sensibles, tels que l'immigration et le droit d'asile ; la nouvelle compétence du Conseil européen en matière de défense, l'extension des votes à la majorité par laquelle les thèses françaises deviendront systématiquement minoritaires, ainsi que l'introduction partielle du *compromis de Luxembourg*, conduisant à affaiblir un arrangement qui doit rester hors traité, ne sont pas non plus de bonnes décisions. Il a considéré que ce texte ajoutait à la confusion et à la complexité de l'Europe, qui restera toujours aussi éloignée des peuples qui la composent.

Mme Nicole Catala, ayant comparé le contenu du traité avec les positions exprimées par la précédente Délégation, qui s'était prononcée pour la réduction du nombre de commissaires, pour la simplification des procédures du Parlement européen préalablement à l'extension de la codécision, contre l'extension des pouvoirs du Parlement européen dans le domaine de la P.E.S.C., pour la « repondération » des voix au sein du Conseil, contre la « communautarisation » du IIIème pilier et en particulier de l'immigration et de l'asile, contre l'extension des compétences de la Cour de Justice, a jugé le résultat de la Conférence intergouvernementale contraire à ce qu'on pouvait en attendre ; l'exclusion du Royaume-Uni et de l'Irlande de la libre circulation des personnes et l'exemption danoise contredisent, au surplus, la mise en place d'un espace de liberté européen. Il lui aurait donc paru souhaitable de prolonger les travaux de la Conférence intergouvernementale afin de résoudre avant l'élargissement les questions institutionnelles restées en suspens.

Contrairement à la plupart des intervenants, **Mme Michèle Rivasi** a jugé positif l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, cet organe élu lui paraissant le mieux à même d'incarner la légitimité démocratique de l'Union européenne. Elle s'est demandée pourquoi la

France cherchait à défendre son identité comme si les autres Etats membres voulaient l'absorber. Le principal danger, pour elle, ne réside pas dans l'Union européenne mais dans la puissance des Etats-Unis, comme l'a récemment montré la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la viande aux hormones. Contrairement à ce que pense M. Jacques Myard, la France n'aura pas de mal à faire valoir ses thèses dans la construction communautaire si celles-ci sont cohérentes et imposées par la solidarité.

M. Christian Jacob, rejoignant sur plusieurs points l'analyse de M. Maurice Ligot, a jugé décevant le bilan de la C.I.G., de nombreux points lui paraissant même inacceptables : il en est ainsi de la généralisation de la codécision qui a pour effet de remettre en cause le régime des dépenses obligatoires, ainsi que du classement des crédits de la P.E.S.C. en dépenses non obligatoires, ce qui affaiblit le pouvoir du Conseil au profit du Parlement européen. L'accroissement des pouvoirs de celui-ci ne lui paraît pas souhaitable, pour une raison liée au mode d'élection : les élus français, privés de base territoriale représentent des doctrines politiques et non la population, ce qui les conduit à adopter des positions qu'ils n'auraient jamais prises s'ils avaient dû en rendre compte à leurs électeurs. De surcroît, le budget européen est alimenté par les Etats, mais c'est le Parlement européen qui décide des dépenses, ce qui ne lui paraît guère cohérent. Ce bilan décevant justifierait une nouvelle C.I.G., d'autant plus que l'Union européenne risque l'implosion si l'élargissement a lieu sans réforme institutionnelle.

En réponse aux intervenants, **le Rapporteur** a observé, s'agissant du Parlement européen, que l'accroissement des pouvoirs d'une institution composée d'élus pourrait sembler plus démocratique, mais son mode d'élection et le fait qu'il se borne à décider des dépenses de l'Union européenne sans se soucier de ses recettes, conduisent à porter une appréciation différente. Le sort des positions françaises, notamment en ce qui concerne les institutions et le troisième pilier, ne lui paraît pas seulement un échec pour les négociateurs français, mais il lui semble aussi pouvoir être lié à ce qu'il a qualifié de double langage. Le renvoi des réformes institutionnelles à la première vague d'élargissement lui paraît constituer une solution de paresse.

Le Président Henri Nallet a insisté à nouveau sur la nécessité de réformer les institutions avant de procéder à l'élargissement qui, sinon, se refermerait comme un piège sur l'Union. Le Traité d'Amsterdam ouvre une fausse fenêtre en liant l'ouverture des réformes institutionnelles aux accords d'adhésion, car l'Etat membre qui invoquerait ce lien devrait faire preuve de beaucoup de courage politique pour fonder sur un tel motif le rejet d'une adhésion. Ce serait particulièrement difficile pour les autorités françaises, compte tenu des engagements déjà pris à l'égard de pays candidats d'Europe centrale et orientale. Il reste que la construction

européenne serait affaiblie s'il existait, d'un côté, une Union économique et monétaire et, de l'autre, une Europe élargie dont les institutions ne seraient pas réformées.

ANNEXES

**Annexe 1 : PARLEMENT EUROPÉEN :
champ des procédures législatives d'avis conforme et de codécision**

• *Procédure d'avis conforme*

La procédure d'avis conforme s'appliquera aux dispositions suivantes :

<i>Nouvelles dispositions du Traité</i>	
Article Fa	Sanctions applicables en cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux par un Etat membre
<i>Dispositions existantes du traité</i>	
Article O	Procédure d'adhésion
Article 130 D	Fonds structurels et de cohésion
Article 138, paragraphe 3	Propositions du Parlement européen relatives à une procédure électorale uniforme
Article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa	Conclusion de certains accords internationaux

• *Procédure de codécision*

La procédure de codécision s'appliquera aux dispositions suivantes :

<i>Nouvelles dispositions du Traité</i>	
Article (5)	Emploi - mesures d'encouragement
Article 119	Politique sociale - Egalité des chances et de traitement
Article 129	Santé publique (base précédente article 43 - consultation) - exigences minimales en ce qui concerne la qualité et la sécurité des organes - mesures vétérinaires et phytosanitaires ayant directement pour objectif la protection de la santé publique
Article 191 A	Principes généraux en matière de transparence
Article 209 A	Lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté
Nouvel article	Coopération douanière
Article 213 A	Statistiques
Article 213 B	Mise en place d'une autorité consultative indépendante en matière de protection des données

<i>Dispositions existantes du traité</i>	
Article 6	Règles visant à interdire toute discrimination en raison de la nationalité (coopération)
Article 8 A, paragraphe 2 ⁽⁸⁾	Dispositions visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (avis conforme)
Article 51 ⁽⁹⁾	Marché intérieur (consultation) - règles relatives à la sécurité sociale des travailleurs migrants de la Communauté
Article 56, paragraphe 2 ⁽¹⁰⁾	Coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers (droit d'établissement)
Article 57 ⁽¹¹⁾	Coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci (consultation) Modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès de personnes physiques (consultation)
Article 75, paragraphe 1	Politique des transports (coopération) - règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs Etats membres - conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre - mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports
Article 84	Politique des transports (coopération) - navigation maritime et aérienne

⁽⁸⁾ La procédure actuellement applicable est indiquée entre parenthèses après le contenu de chaque article.

⁽⁹⁾ Le Conseil statue à l'unanimité. *La procédure de coopération a été supprimée par le Conseil d'Amsterdam.*

⁽¹⁰⁾ Tel que simplifié (CONF/4152/97).

⁽¹¹⁾ Le Conseil statue à l'unanimité.

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) (cf. chapitre 4, dispositions sociales) (coopération)
Article 125	Décisions d'application relatives au Fonds social européen (coopération)
Article 127, paragraphe 4	Formation professionnelle (coopération) - mesures pour contribuer à la réalisation des objectifs visés à l'article 127
Article 129 D, 3ème alinéa	Autres mesures (RTE) (coopération)
Article 130 E	Décisions d'application du FEDR (coopération)
Article 130 O, 2ème alinéa	Adoption de mesures visées aux articles 130 K et 130 L - recherche (coopération)
Article 130 S, paragraphe 1	Environnement (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 (coopération)

*

* *

**Annexe 2 : CONSEIL :
champ du vote à la majorité qualifiée**

<i>Nouvelles disposition du traité</i>	
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	Egalité 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
<i>Dispositions existantes du traité</i>	
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 N	Création d'entreprises communes en matière de RDT