

N° 259

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mars 1999

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes,*

Par M. Xavier de VILLEPIN,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Michel Barnier, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Alain Peyrefitte, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 1365 rect., 1402, 1405, 1411 et T.A. 254.**

**Sénat : 250 (1998-1999).**

---

**Traités et conventions.**

Mesdames, Messieurs,

Jusqu'à présent, un grand projet avait toujours été attaché aux accords visant à modifier ou compléter les textes fondateurs de la construction européenne. Ainsi l'Acte unique européen, en 1987, avait posé les bases du marché commun et le traité de Maastricht, cinq ans plus tard, avait ouvert la voie à l'Union économique et monétaire.

Rien de tel avec le traité d'Amsterdam, aujourd'hui soumis à l'examen du Sénat. Aucune orientation majeure ou décisive pour l'Europe ne se dégage d'un accord dont la complexité, voire l'opacité, ont au contraire été dénoncées en plusieurs occasions. A défaut de bien percevoir les apports du traité, on saisit plutôt les lacunes de ce texte et, au premier chef, le rendez-vous manqué avec la réforme institutionnelle.

Face à ces interrogations il revenait à la Représentation nationale d'apporter les éclairages nécessaires. Votre commission des affaires étrangères et de la défense s'y est employée pour sa part en donnant une analyse des principales dispositions du traité d'Amsterdam<sup>1</sup>.

La délégation du Sénat pour l'Union européenne a conduit, de son côté, un travail très utile d'information et de réflexion.

Le débat sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification, dont la qualité a été reconnue par l'ensemble des intervenants, a également permis de mieux mesurer l'un des enjeux essentiels du traité : la mise en œuvre d'un espace de libre circulation des personnes à l'échelle de l'Union européenne.

Sans doute convient-il désormais, à l'approche de l'élargissement de l'Union, de se concentrer sur la question cruciale que représente la réforme des institutions. Si le traité d'Amsterdam n'a pas apporté les réponses à la mesure du défi posé, du moins a-t-il ouvert, dans un protocole relatif aux " institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne " les voies d'une réforme de plus grande ampleur. Aussi l'examen du projet de loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam doit-il être un moment privilégié pour débattre des orientations possibles d'une telle réforme et de la méthode adaptée pour la mettre en œuvre. L'introduction d'un article additionnel, sous la forme d'un amendement gouvernemental qui rappelle la détermination de la France de voir réformer les institutions avant la conclusion des négociations d'adhésion, répond au voeu

---

<sup>1</sup> *Xavier de Villepin, Faut-il ratifier le traité d'Amsterdam ? Rapport d'information du Sénat n° 508, 1997-1998.*

formulé par votre rapporteur et contribuera précisément à recentrer le débat sur cet enjeu majeur pour l'avenir de l'Europe.

Aussi, votre rapporteur, après avoir présenté les principales dispositions du traité d'Amsterdam ainsi qu'une appréciation d'ensemble sur ce texte, analysera-t-il l'article additionnel et les voies et moyens d'une réforme institutionnelle ambitieuse.

\*

\* \*

### **Traité d'Amsterdam** Chronologie abrégée

---

- *7 février 1992* : signature du traité de Maastricht qui prévoit (article N) la convocation d'une conférence des représentants des Gouvernements pour 1996 afin de procéder à une révision de certaines dispositions de ce traité.

- *2 juin 1995* : mise en place du "groupe Westendorp" composé des représentants du ministre des affaires étrangères, d'un représentant du président de la Commission et deux représentants du Parlement européen, chargés de réfléchir sur les aménagements nécessaires.

- *29 mars 1996* : ouverture de la Conférence intergouvernementale à l'occasion du Conseil européen de Turin.

- *16-17 juin 1997* : projet de traité soumis au Conseil européen d'Amsterdam.

- *2 octobre 1997* : signature du traité à Amsterdam

## **PREMIÈRE PARTIE - LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TRAITÉ D'AMSTERDAM**

### **I. LA MISE EN OEUVRE PROGRESSIVE D'UN ESPACE DE LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES**

La justice et les affaires intérieures ne faisaient l'objet d'aucune disposition particulière dans les traités de Rome. Toutefois, l'objectif de mise en place d'un marché intérieur, inscrit dans l'Acte unique, emportait des conséquences dans le domaine de la circulation des personnes dont le traité de Maastricht prit d'ailleurs acte à travers l'institution d'un **troisième pilier** " justice et affaires intérieures " placé sous le régime de la coopération intergouvernementale.

Par rapport au dispositif existant le traité d'Amsterdam innove de trois manières :

- il prévoit la mise en oeuvre progressive des règles communautaires (initiative de la Commission et, le cas échéant, majorité qualifiée au Conseil et codécision du Parlement européen) pour les questions liées à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration ;

- il procède à l'intégration de l'acquis de Schengen au sein de l'Union européenne ;

- enfin, il assouplit les mécanismes de la coopération intergouvernementale pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale dans le cadre d'un troisième pilier renoué.

**A. L'APPLICATION DES RÈGLES COMMUNAUTAIRES AUX QUESTIONS LIÉES À LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES, À L'ASILE ET À L'IMMIGRATION**

**1. Un processus entouré de garanties certaines**

*a) Le verrou de l'unanimité du Conseil*

Le traité d'Amsterdam introduit dans le traité sur la communauté européenne un nouveau titre (titre IV) consacré à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration. Le dispositif retenu repose sur une application en deux temps des règles communautaires pour les mesures liées à ces questions :

- dès l'entrée en vigueur du traité, une **initiative partagée** de la Commission et des Etats membres pour des mesures dont l'adoption reste subordonnée à un vote à l'unanimité du Conseil après consultation du Parlement européen ;

- au terme d'un **délai de cinq ans**, l'**exclusivité** de l'initiative de la Commission et la possibilité pour le Conseil de décider à l'**unanimité et au cas par cas** de l'application du **vote à la majorité qualifiée** et de la codécision du Parlement européen pour les mesures liées aux questions de libre circulation.

*b) Une évolution progressive*

Le processus se présente selon le schéma suivant :

Mesures concernées	Procédure applicable	
	Dès l'entrée en vigueur du traité	Dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité
<p><b>1. Libre circulation des personnes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- suppression de tout contrôle des personnes pour le franchissement des frontières intérieures de l'Union (art. 62§1)</li> <li>- mesures relatives au franchissement des frontières extérieures (art. 62§2)</li> <li>- définition des conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers pourront circuler librement sur le territoire des Etats membres (62§3)</li> </ul> <p><b>2. Mesures liées à l'asile</b> (critères de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile ainsi que les "normes minimales" relatives à l'accueil des demandeurs d'asile et aux conditions d'obtention du statut de réfugié -63§1)</p> <p><b>3. Mesures relatives à la politique d'immigration</b> (63§3)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- conditions d'entrée et de séjour, procédures de délivrance par les Etats membres, de visas ou de titres de séjour de longue durée ;</li> <li>- immigration clandestine et séjour irrégulier ;</li> <li>- droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre, de séjourner dans les autres Etats membres.</li> </ul>	<p>décision prise à l'unanimité du Conseil sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre et après consultation du Parlement européen (67§1).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- initiative exclusive de la Commission</li> <li>- application à tout ou partie de ces mesures du vote à la majorité qualifiée et de la codécision du Parlement européen si le Conseil en décide ainsi à l'unanimité(67§2).</li> </ul>
<p><b>4. Les procédures et conditions de délivrance des visas, règles en matière de visa uniforme</b></p>	<p>ibidem</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- initiative exclusive de la Commission</li> <li>- application automatique du vote à la majorité qualifiée et de la codécision du Parlement européen (67§4)</li> </ul>
<p><b>5. Liste commune des pays tiers soumis à l'obligation de visa et modèle type de visa</b></p>	<p>décision arrêtée par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen (67§3)</p>	

## 2. Une communautarisation incomplète

### a) *La compétence de la Cour de justice*

La compétence de la Cour de justice connaît un double aménagement par rapport au régime de droit commun prévu par le traité communautaire.

- La faculté de présenter un **recours préjudiciel** (interprétation du titre IV, validité ou interprétation des actes pris sur la base du titre IV) devant la Cour de justice est réservée aux seules juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne (68§1).

- La faculté pour le Conseil, la Commission ou un Etat membre de demander à la Cour de justice de statuer sur une **question d'interprétation** du titre IV ou sur une mesure prise sur le fondement de ce titre ; l'arrêt rendu dans cette circonstance n'est pas applicable aux décisions des juridictions nationales qui ont force de chose jugée (68§3).

### b) *Les prérogatives de l'Etat pour la protection de l'ordre public*

Les prérogatives des Etats sont sauvegardées à trois titres.

- D'une part, aucune des mesures adoptées dans le cadre du nouveau titre ne doit porter atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le **maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure** (64) ; sans préjudice de cette disposition, le Conseil peut arrêter à la majorité qualifiée des mesures (d'une durée n'excédant pas six mois) pour un ou plusieurs Etats membres confrontés à un afflux soudain de ressortissants des pays tiers (64§2).

- D'autre part, les Etats membres conserveront la faculté de conclure des **accords avec des pays tiers**, dans le respect du droit communautaire, relatifs aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers notamment aux fins de regroupement familial (déclaration n° 18) ; ils pourront également continuer à conclure des accords internationaux définissant les modalités de contrôle lors du franchissement des frontières extérieures.

- La compétence de la Cour de justice a été écartée pour les mesures relatives au maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure (art. 68§2).

### c) *Les statuts dérogatoires*

Le Royaume-Uni, l'Islande (protocole n° 4) et le Danemark (protocole n° 5) ont obtenu un statut dérogatoire au regard de l'application du nouveau titre IV.

### **1. Dispositions communes au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark**

- pas de participation à l'adoption des mesures par le Conseil des mesures prises dans le cadre du titre IV ;
- le Conseil se prononce sans tenir compte des voix de ces pays ;
- les dispositions prises sur le fondement de ce titre ne leur sont pas opposables et ils n'en supportent pas la charge financière.

### **2. Dispositions propres au Royaume-Uni et à l'Irlande**

• dans un délai de trois mois à compter de la présentation au Conseil d'une proposition, le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent notifier au président du Conseil leur souhait de participer à l'adoption de la mesure concernée ; afin d'éviter le risque d'obstruction, le Conseil peut adopter cette mesure après un " délai raisonnable " sans la participation du Royaume-Uni et de l'Irlande.

• après l'adoption d'une mesure par le Conseil, le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent également notifier au Conseil et à la Commission leur décision de l'appliquer.

### **3. Disposition propre à l'Irlande**

L'Irlande peut notifier par écrit son souhait de ne plus relever des dispositions du protocole.

### **4. Dispositions propres au Danemark**

• le Danemark participe aux mesures relatives au visa (déjà largement communautarisées en vertu de l'ancien article 100 C du traité de Maastricht) dans le cadre des procédures fixées au titre IV ;

• il peut décider de transposer dans son droit interne, dans un délai de 6 mois, une décision adoptée par le Conseil pour développer l'acquis de Schengen sur la base du titre IV ;

• il peut à tout moment faire savoir à ses partenaires qu'il ne se prévaudra plus de la totalité ou d'une partie du protocole.

### **5. Dispositions propres au Royaume-Uni et à l'Irlande relatives à la mise en oeuvre progressive du marché intérieur (art. 14 CE)**

• le Royaume-Uni est autorisé à maintenir des contrôles avec certains Etats membres ;

• le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent conclure des arrangements relatifs à la circulation des personnes entre leurs territoires (" zone de voyage commune ") ;

• les autres Etats membres peuvent continuer à exercer en contrepartie des contrôles sur les personnes à ses frontières avec d'autres Etats membres.

## **3. Le droit d'asile**

La question du droit d'asile est traitée dans un protocole (n° 6) annexé au traité communautaire. Au terme de ce protocole, les Etats de l'Union sont considérés comme des **pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres** pour toutes les questions liées au droit d'asile. Dès lors, toute demande d'asile

présentée par un ressortissant d'un Etat membre ne peut être prise en considération que dans trois cas :

- si l'Etat dont le demandeur est ressortissant a invoqué l'article 15 de la convention européenne des droits de l'homme ;

- si la procédure prévue à l'article 6 du traité sur l'Union européenne (sanctions en cas de violation grave des droits de l'homme) a été enclenchée ou menée à son terme à l'encontre de l'Etat dont le demandeur est ressortissant ;

- si l'Etat membre sollicité en décide ainsi unilatéralement auquel cas le Conseil est immédiatement informé ; la demande est traitée sur la base de la présomption qu'elle est non fondée sans que le pouvoir de décision de l'Etat membre ne soit affecté d'aucune manière.

## ***B. L'INCORPORATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN***

Le titre I du traité sur l'Union européenne a été complété à l'article 2 par un nouveau paragraphe qui pose un **lien** d'une part entre la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes et, d'autre part, les “ **mesures appropriées** ” en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

Un tel lien représente par ailleurs l'élément clef des accords de Schengen qui ont établi en contrepartie de libre circulation des personnes au sein des Etats signataires de ces accords, la mise en oeuvre des mesures compensatoires nécessaires pour garantir notamment la sécurité aux frontières extérieures et l'organisation de la coopération policière.

L'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne –dont le principe et les conditions de mise en oeuvre sont fixés par le protocole n° 2– doit donc donner un poids encore plus fort au lien entre liberté de circulation et sécurité tout en procurant à l'Union le bénéfice d'une coopération qui, malgré ses limites, peut se prévaloir d'incontestables réalisations (système d'information Schengen, harmonisation de la politique des visas...).

Une déclaration (n° 15) à l'Acte final rappelle du reste la nécessité pour le Conseil d'adopter des mesures qui garantissent un **niveau de sécurité au moins comparable** à celui assuré par les dispositions des accords de Schengen.

## 1. Le contenu de l’“ acquis de Schengen ”

- accord de Schengen du 14 juin 1985 ;
- convention d’application de l’accord de Schengen du 19 juin 1990 ;
- les accords d’adhésion : Italie (27 novembre 1990), Espagne, Portugal (25 juin 1991), Grèce (6 novembre 1992), Autriche (28 avril 1995), Danemark, Finlande, Suède (19 décembre 1996) ;
- les décisions et déclarations du Comité exécutif Schengen.

## 2. Les modalités de l’intégration

- Les Etats de l’Union européenne sont autorisés à instaurer entre eux une **coopération renforcée** dans les domaines visés par l’acquis de Schengen ;

- à compter de la date d’entrée en vigueur du traité d’Amsterdam, le Conseil de l’Union européenne se substitue au comité exécutif Schengen ;

- le Conseil définit à l’**unanimité** la **base juridique** pour chacune des dispositions ou des décisions qui constituent l’acquis de Schengen ; dans l’attente de cette ventilation, **l’ensemble des dispositions relève de la coopération intergouvernementale** dans le cadre du titre VI du traité sur l’Union européenne.

## 3. Les conséquences de l’intégration

- La Cour de justice exerce ses compétences sur l’acquis de Schengen selon les termes fixés par les traités mais ne peut statuer en revanche sur les mesures portant sur le maintien de l’ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

- L’acquis de Schengen devra être intégralement accepté par tous les Etats candidats à l’adhésion à l’Union européenne.

## 4. Les statuts particuliers

- Le Danemark –signataire des accords de Schengen– ne participera pas aux mesures liées à la partie de l’acquis de Schengen qui pourrait être rattachée au titre IV du traité communautaire ; il peut toutefois décider dans un délai de six mois de transposer une décision prise sur cette base et visant à développer l’acquis de Schengen.

- L'Irlande et le Royaume-Uni, qui n'appartiennent pas à l'espace Schengen, peuvent demander à participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen.

- S'agissant de la Norvège et de l'Islande –qui n'appartiennent pas à l'Union européenne mais ont signé un accord de coopération avec les Etats membres de l'espace Schengen– un nouvel accord apparaît nécessaire pour fixer les conditions de leur participation à un processus de décision désormais intégré dans le cadre institutionnel de l'Union européenne.

### ***C. L'ASSOUPLISSEMENT DES PROCÉDURES INTERGOUVERNEMENTALES DANS LE CADRE DU TROISIÈME PILIER***

Le troisième pilier (titre VI du traité sur l'Union européenne), compte tenu du transfert au sein du pilier communautaire (nouveau titre IV du traité sur la Communauté européenne) des questions intéressant la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration, se trouve limité à la **coopération policière et judiciaire en matière pénale**.

#### **1. Un troisième pilier recentré**

Recentré sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale, le dispositif du titre VI a également été complété et précisé dans ces deux domaines.

- Les **objectifs** de la coopération mentionnent désormais la prévention du racisme et de la xénophobie ainsi que la lutte contre la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants (art. 29).

- Dans le domaine de la **coopération policière**, le Conseil doit dans un délai de **cinq ans** permettre à **Europol** :

1° d'appuyer la mise en oeuvre d'activités spécifiques d'enquêtes conduites par les autorités compétentes des Etats membres y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes comprenant des représentants d'Europol ;

2° de demander aux autorités compétentes des Etats membres de mener et de coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises ;

3° de développer des compétences spécialisées au service des Etats membres pour les enquêtes conduites sur la criminalité organisée (art 30, § 2).

- La coopération judiciaire en matière pénale vise à adopter **progressivement des règles minimales** délimité aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du **trafic de drogue** (art 31). Une déclaration (n° 8) à

l'Acte final rappelle cependant qu'un Etat membre dont le système juridique ne prévoit pas de peines minimales ne peut être tenu d'en adopter.

## 2. Un léger infléchissement de la logique intergouvernementale

Le **principe de l'unanimité** continue de s'imposer pour les mesures adoptées dans le cadre du troisième pilier. Le traité d'Amsterdam apporte toutefois une double série d'aménagements.

D'une part, il procède à une clarification des instruments utilisés par le Conseil ; il substitue aux " actions communes " deux types d'actes :

- Les **décisions-cadres** destinées à rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ; elles fixent aux Etats une obligation de résultat tout en leur laissant le choix des moyens ;

- les **décisions**, utilisées pour atteindre les objectifs fixés par le titre VI autres que le rapprochement des dispositions nationales ; elles ont un caractère obligatoire mais ne peuvent entraîner d'effets directs ; toutefois, les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre ces décisions au niveau de l'Union peuvent être adoptées à la majorité qualifiée (34 § 2).

Par ailleurs, le traité d'Amsterdam apporte trois séries d'infléchissement à l'application stricte des règles de la coopération intergouvernementale :

- la généralisation de la **capacité d'initiative** de la Commission à l'ensemble des dispositions prises sur la base du titre VI (34 § 2) et consultation obligatoire du Parlement européen pour l'adoption des décisions-cadres, des décisions ou des conventions (39§1) ;

- les **conventions** (dont l'adoption reste subordonnée à l'unanimité des Etats membres) entrent en vigueur dans les Etats membres qui les ont ratifiées à compter de leur ratification par la moitié des Etats membres (34§2) ;

- l'extension de la compétence de la Cour de justice pour :

- 1° vérifier la légalité des décisions-cadres et des décisions quand un recours en annulation est formé par un Etat membre ou par la Commission dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'Acte ;

- 2° décider, d'une part, sur tout différend entre Etats membres concernant l'interprétation ou l'exécution de l'ensemble des actes adoptés sur le fondement de l'article 34 (dès lors que ce différend n'a pu être réglé au sein du Conseil dans les six mois suivant sa saisine par l'un des Etats membres) et, d'autre part, sur tout différend entre Etats membres et la Commission concernant l'interprétation ou l'application des conventions ;

3° statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions et sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application - cette compétence reste subordonnée à une déclaration de chaque Etat membre qui précise par ailleurs si cette faculté est ouverte à toutes les juridictions nationales ou aux seules juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne (35§3).

La Cour de justice n'a toutefois **pas de compétence pour contrôler la validité ou la proportionnalité d'opérations de police** dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice de responsabilités incombant aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (art. 35§5).

*. Les nouvelles conditions de financement*

Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en oeuvre du titre VI sont désormais à la charge du budget des communautés européennes sauf si le Conseil, statuant à l'unanimité, en décide autrement (41).

*. Les perspectives d'évolution*

La possibilité pour le Conseil de transférer à l'unanimité dans le pilier communautaire des questions relevant du titre VI est maintenue dans les mêmes conditions que celles fixées par le traité de Maastricht.

## **II. LES DROITS FONDAMENTAUX ET LES NOUVELLES ORIENTATIONS DES POLITIQUES COMMUNES : L’AFFIRMATION D’UN “ MODÈLE EUROPÉEN ”**

Depuis une décennie, la construction européenne ne paraît plus rencontrer la même adhésion auprès des citoyens des Etats membres ; le scepticisme voire la défiance se sont emparés des esprits.

Les principales avancées des Quinze ont, au cours des dernières décennies, principalement concerné le domaine économique. Or la crise en a, en partie, estompé les bénéfices, pourtant indéniables, aux yeux de l'opinion publique. Par ailleurs, le processus de décision communautaire a souvent versé dans les excès d'une bureaucratie et d'un interventionnisme mal contrôlés.

Aussi les dispositions du traité d'Amsterdam sont-elles inspirés par une double préoccupation :

- affirmer l'**identité de l'Union** autour d'un modèle fort fondé sur les libertés publiques et les droits sociaux ;

- mieux tenir compte des **préoccupations des citoyens** de l'Union à la fois dans les domaines d'action (emploi, environnement, santé) mais aussi dans les méthodes (transparence des décisions...).

#### ***A. UNE IDENTITÉ FONDÉE SUR LA RECONNAISSANCE DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES DROITS SOCIAUX***

##### **1. Les droits fondamentaux**

Dans le domaine des droits fondamentaux, le traité innove de trois manières.

- Il ajoute au titre premier du traité sur l'Union européenne un nouveau paragraphe sur les valeurs fondatrices de l'Union européenne (art. 6 § 1) " l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit ".

- Il instaure un mécanisme de sanctions en cas de violation grave et persistante des droits reconnus à l'article 6 § 1 (art. 7). La nouvelle procédure s'articule en deux temps.

1° **Le Conseil européen** constate d'abord à l'unanimité l'existence d'une telle violation, sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la commission et après avis conforme du Parlement européen (majorité des deux tiers des voix représentant une majorité des députés).

2° Le Conseil des ministres décide ensuite à la majorité qualifiée de suspendre certains des droits dont bénéficie l'Etat sanctionné, y compris le droit de vote.

Aux différents stades de la procédure, le Conseil statue **sans tenir compte du vote des représentants du gouvernement de l'Etat membre concerné**.

- Le traité d'Amsterdam donne au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, la faculté de prendre les mesures nécessaires pour combattre toute **discrimination** fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Toutefois, le Conseil statue dans la limite des compétences qui lui sont dévolues par les traités (art. 13). En outre, les dispositions du traité sur l'Union européenne relatives aux missions et actions de la Communauté prennent désormais en compte le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes (art. 2 et 3).

## 2. La reconnaissance des droits sociaux

La reconnaissance des droits sociaux se traduit par trois infléchissements significatifs :

- l'affirmation, dans le cadre du préambule du traité sur l'Union européenne de l'attachement des Etats membres aux **droits sociaux** définis dans la charte sociale européenne de Turin (1961) et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989) ;

- **l'intégration du protocole social** dans le traité sur la communauté européenne grâce à la levée de l'opposition britannique ;

- la capacité pour le Conseil statuant en codécision d'adopter les mesures nécessaires pour appliquer le **principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes** en matière d'emploi et de travail (art. 141 § 3).

### ***B. DES POLITIQUES COMMUNES PLUS SOUCIEUSES DES PRÉOCCUPATIONS DU CITOYEN***

#### **1. Le champ d'action communautaire : la recherche d'un nouvel équilibre**

##### *a) La volonté de mieux coordonner les politiques nationales en matière d'emploi*

La " promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi " figure désormais parmi les missions dont se trouve investie la Communauté européenne (art. 3).

En conséquence, le traité d'Amsterdam institue un nouveau titre sur l'emploi (titre VIII). Il prévoit le dispositif suivant.

- La **promotion de l'emploi** représente une question d'intérêt commun et les Etats membres coordonnent leur action dans ce domaine au sein du Conseil (art. 126) ;

- La **procédure de coordination** s'organise en quatre étapes :

1° Le Conseil européen examine chaque année la situation de l'emploi dans la communauté et adopte des conclusions dans ce domaine sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission (128 § 1) ;

2° Sur le fondement de ces conclusions, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, élabore chaque année, à la majorité qualifiée, des “ lignes directrices ” dont les Etats membres tiennent compte dans leurs politiques de l’emploi (128 § 2) ;

3° Le Conseil examine la mise en oeuvre des politiques nationales de l’emploi sur la base du rapport remis par chaque Etat membre, et peut adresser à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, des recommandations aux Etats membres (art. 128 § 4) ;

4° Le Conseil peut également, dans le cadre de la procédure de codécision adopter des actions d’encouragement dans le domaine de l’emploi qui ne doivent toutefois pas conduire à une harmonisation des dispositions nationales (art. 129). Une déclaration (n° 23) précise par ailleurs que ces actions d’encouragement devront toujours comporter des précisions sur les raisons de leur adoption (en justifiant en particulier de leur valeur ajoutée pour la Communauté), sur leur durée (inférieure en principe à cinq ans) et le montant maximal de leur financement.

- Le Conseil, après consultation du Parlement européen, institue un **Comité de l’emploi** à caractère consultatif chargé de formuler des avis et de suivre l’évolution de la situation de l’emploi dans les Etats membres et dans la Communauté (130).

*b) L’environnement*

Sur le plan des **principes**, il convient de signaler :

1° la référence au “ développement durable ” parmi les nouveaux objectifs de l’Union européenne (art. 2 TUE) ;

2° la recherche d’un niveau élevé de protection et d’amélioration de la qualité de l’environnement (art. 2) ;

3° la nécessité de prendre en compte les exigences de la protection de l’environnement dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions de la Communauté (art. 95).

Par ailleurs, l’introduction de **dispositions nationales** après l’adoption par le Conseil ou la Commission d’une **mesure d’harmonisation** est subordonnée à des conditions plus strictes : prise en compte de preuves scientifiques nouvelles et d’un problème spécifique survenu après l’harmonisation communautaire (la Commission dispose d’un délai de 6 mois –reconductible sous certaines conditions– pour rejeter ou approuver les dispositions nationales après avoir vérifié leur conformité aux principes du fonctionnement du marché intérieur). Quand la commission accepte le maintien ou l’introduction d’une mesure dérogatoire, elle examine immédiatement s’il est opportun d’aménager la mesure

communautaire –il en est de même quand un Etat a soulevé un problème particulier de santé publique (art. 95).

*c) La santé publique*

- Les exigences liées à un niveau élevé de protection de la santé publique doivent désormais systématiquement être prises en compte dans la définition et la mise en oeuvre de toutes les politiques ou actions communautaires (art. 152).

- Les pouvoirs du Conseil ont été étendus puisque peuvent être adoptées, dans le cadre de la procédure de codécision :

1° des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des organes et **substances d'origine humaine**, du **sang** et des dérivés du sang ;

2° par dérogation à l'article 37 du traité, des mesures dans le **domaine vétérinaire** et **phytosanitaire** ayant directement pour objectif la protection de la santé publique (152 § 4).

Les mesures communautaires ne doivent toutefois pas affecter les dispositions nationales relatives aux dons d'organes et de sang ou à leur utilisation à des fins médicales (152 § 5).

**2. Les méthodes d'action : le souci de la transparence et de la diversité**

*a) Les droits du citoyen vis-à-vis de la Communauté*

La recherche d'une plus grande transparence se traduit de trois manières :

- tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe communautaire dans l'une des langues du traité et recevoir une réponse rédigée dans la même langue ;

- les décisions doivent être prises non seulement le plus près possible des citoyens mais encore dans le plus grand respect du **principe d'ouverture** (art. 1 TUE) ;

- le **droit d'accès aux documents** du Parlement européen, du Conseil et de la Commission est reconnu sous réserve des limites liées à des raisons d'intérêt public ou privé fixées par le Conseil selon la procédure de codécision dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité (255) Une déclaration (n° 35) à l'Acte final précise toutefois qu'un Etat membre pourra demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet Etat sans l'accord de ce dernier.

*b) Une meilleure prise en compte de la diversité européenne : spécificités régionales et principe de subsidiarité*

De façon générale, selon l'article 17 du Traité sur l'Union européenne complété par le traité d'Amsterdam, l'Union **complète la citoyenneté nationale mais ne la remplace pas**. Le souci de mieux tenir compte de la diversité européenne se décline sous deux volets, d'une part, la reconnaissance de la spécificité de certains territoires, d'autre part, l'affirmation du principe de subsidiarité.

*- Les spécificités régionales*

- S'agissant des **régions ultrapériphériques** (départements français d'Outre mer, Açores, Maldives, îles Canaries), le Conseil à la majorité qualifiée (et non plus à l'unanimité) peut adopter des mesures spécifiques destinées à adapter les conditions de l'application du traité dans tous les domaines, y compris les politiques communes. Ces mesures ne doivent toutefois pas nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire (art. 299).

- Dans le cadre de la cohésion économique et sociale, la Communauté vise également à réduire le retard des **régions insulaires** et pas seulement celui des régions les moins favorisées (art. 158).

- Aux termes d'une déclaration (n° 36) à l'Acte final ouvre la perspective d'un réexamen du **régime spécial d'association des pays et territoires d'Outre-mer** (PTOM dont le nombre ne dépasse pas la vingtaine et la population, quelque 900 000 habitants) afin de mieux tenir compte de la diversité et de la spécificité de chaque PTOM, y compris en ce qui concerne la **liberté d'établissement**.

*- La subsidiarité*

Le protocole n° 7 sur l'application des principes de subsidiarité reprend très largement les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg avec de simples modifications de forme : l'application du principe de subsidiarité ne peut notamment pas remettre en cause les principes établis par la Cour de justice dans le domaine des relations entre le droit national et le droit communautaire. Par ailleurs, le Parlement européen partage désormais avec le Conseil la responsabilité d'examiner la conformité des propositions de la Commission au regard du principe de subsidiarité.

*c) Un renforcement du contrôle sur l'emploi des fonds communautaires*

Trois nouvelles dispositions concourent à cet objectif :

- la **lutte contre la fraude** portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté justifie l'adoption par le Conseil dans le cadre de la procédure de codécision et après consultation de la Cour des comptes des mesures nécessaires

afin de garantir, en particulier, une protection effective et équivalente dans les différents Etats membres ; ces mesures ne peuvent toutefois concerner l'application du droit pénal national et de l'administration de la justice dans les Etats membres (art. 280) ;

- les Etats membres sont invités à coopérer avec la Commission afin de permettre une utilisation des crédits budgétaires conformes aux principes de **bonne gestion financière** ;

- aux termes d'un nouveau titre X, le Conseil, dans le cadre de la procédure de codécision peut prendre des mesures pour renforcer la **coopération douanière** entre les Etats membres et entre ces derniers et la Commission (art. 135).

Ces mesures ne concerneront pas toutefois l'application du droit pénal national et l'administration de la justice dans les Etats membres.

*d) La reconnaissance des services d'intérêt économique général*

Aux termes d'un nouvel article (16) introduit par le traité d'Amsterdam, la Communauté et les Etats membres veillent, dans la limite de leurs compétences respectives, au fonctionnement des services d'intérêt économique général sur la **base des principes et dans des conditions à même de leur permettre d'accomplir leur mission.**

Une déclaration (n° 13) à l'Acte final souligne par ailleurs la nécessité de respecter la jurisprudence de la Cour de justice en matière d'égalité de traitement, de qualité et de continuité de ces services.

Par ailleurs, deux protocoles annexés au traité apportent des précisions dans des secteurs particuliers :

- un protocole (n° 9) précise que le traité n'affecte pas la compétence des Etats membres dans le financement du **service public de la radiodiffusion** sous réserve du respect de l'intérêt commun en matière d'échanges et de concurrence ;

- une déclaration (n° 37) de la Conférence prend acte de l'avis de la Commission selon lequel " les services d'intérêt économique général assurés en Allemagne par les **établissements de crédit de droit public** ainsi que les avantages qui leur sont accordés en contrepartie des coûts inhérents à leurs prestations ne sont pas incompatibles avec les règles de concurrence en vigueur "

### III. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE : DES INSTRUMENTS PLUS PERFORMANTS POUR DES OBJECTIFS INCHANGÉS

Le traité d'Amsterdam n'a pas véritablement assigné de nouvelles ambitions à la PESC, même s'il introduit quelques infléchissements intéressants en matière de sécurité. En revanche, il apporte plusieurs améliorations significatives au processus de décision.

#### A. *LES OBJECTIFS DE LA PESC : DES INFLÉCHISSEMENTS LIMITÉS DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ*

Le traité d'Amsterdam apporte trois types de modifications aux objectifs retenus par le traité de Maastricht dans le cadre du deuxième pilier.

- Le choix d'une formulation **plus ouverte** en matière de défense commune : d'une part la PESC implique la définition "**progressive**" et non plus à terme d'une politique de défense commune (art. 17 §1), d'autre part, la dernière étape du processus –la mise en place d'une défense commune– n'est plus repoussée à un horizon indéterminé (le "moment venu") mais subordonnée désormais à une procédure précise (double décision du Conseil et des Etats membres selon leurs exigences constitutionnelles respectives).

- Une présentation plus détaillée des **relations entre l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale**.

1° L'UEO ouvre à l'Union européenne l'accès à une **capacité opérationnelle** s'agissant en particulier des missions humanitaires et d'évacuation, des missions liées au maintien de la paix ou aux forces de combat pour la gestion des crises (missions dites de Petersberg).

2° Les orientations fixées par le Conseil européen valent à l'égard de l'UEO pour les questions auxquelles l'Union européenne a recours à l'UEO ; l'ensemble des Etats membres peuvent pleinement participer à ces missions et par conséquent être associés sur un pied d'égalité à la planification et à la prise de décision au sein de l'UEO ; un protocole (n° 1) relatif à l'article 17 du traité de l'Union européenne prévoit l'élaboration d'**arrangements** en vue d'améliorer la coopération avec l'UEO dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du traité.

3° La perspective de relations institutionnelles plus étroites avec l'UEO – en vue de l'intégration "éventuelle" de l'UEO dans l'Union– est subordonnée à une double décision du Conseil et des Etats membres selon leurs exigences constitutionnelles respectives.

4° Pour certains Etats membres, comme le précise le traité d'Amsterdam, la défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

- La définition d'une politique de défense commune peut être étayée par une **coopération en matière d'armements**.

## ***B. LES MOYENS D'ACTION : LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ***

### **1. En amont, une capacité d'initiative renforcée**

Une déclaration (n° 6) à l'Acte final prévoit la création d'une **Unité de planification de la politique et d'alerte rapide** au sein du secrétariat général du Conseil.

Cette unité se trouve investie de trois fonctions principales :

- une évaluation des intérêts communs de l'Union et des domaines auxquels la PESC pourrait s'attacher de façon prioritaire ;

- une évaluation des situations de crise et la mise en alerte des autorités de l'Union en cas de nécessité ;

- la présentation d'options argumentées sous la responsabilité de la présidence du Conseil.

Le personnel de l'Unité proviendra du secrétariat général, des Etats membres, de la Commission et de l'UEO. Par ailleurs, les Etats membres et la Commission pourront procurer à cette structure " dans la mesure la plus large possible, des informations pertinentes, y compris des informations confidentielles ”.

### **2. Une procédure de décision améliorée**

L'efficacité du processus de décision repose sur un assouplissement des règles de vote (à travers l'extension du vote à la majorité qualifiée et la reconnaissance du principe de l'abstention constructive). Une telle évolution suppose toutefois une hiérarchisation des instruments de la PESC afin de réserver l'unanimité aux seules décisions considérées comme les plus importantes.

*a) La clarification des instruments*

- Elle se traduit par la définition par le Conseil européen, sur proposition du Conseil des **stratégies communes** (art. 13 §2) qui définissent les domaines où les Etats membres sont des intérêts communs importants.

- le champ d'application respectif des **actions communes** et des **positions communes** est par ailleurs mieux défini : les premières concernent "certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire" (art. 14 §1) ; les secondes "définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique" (art. 15).

*b) L'extension du vote à la majorité qualifiée*

- La majorité qualifiée s'applique pour l'adoption des actions et positions communes prises sur la base d'une stratégie commune, ainsi que pour une décision destinée à la mise en oeuvre d'une action ou d'une position communes.

- Ce principe souffre toutefois deux exceptions.

1° quand un Etat invoque des "**raisons de politique nationale importante**"; dès lors le Conseil ne procède pas au vote et peut saisir, à la majorité qualifiée, le Conseil européen appelé quant à lui, à se prononcer à l'unanimité ;

2° la majorité qualifiée est exclue pour les décisions liées à la défense et aux questions militaires.

*c) L'abstention constructive*

- Le **principe** : l'abstention n'empêche pas l'adoption des décisions pour lesquelles le traité requiert l'unanimité.

- Les **conséquences** : l'Etat peut assortir son abstention d'une déclaration formelle ; dans ce cas il n'est pas tenu d'appliquer la décision, il accepte qu'elle engage l'Union et il s'abstient de toute initiative contraire aux orientations adoptées de concert par ses partenaires. Toutefois, l'Etat qui s'abstient participe au financement de la mesure adoptée sauf lorsque la décision présente des implications dans le domaine de la défense ou quand le Conseil décide à l'unanimité une modalité particulière de financement.

- Les **conditions** : si les abstentions représentent plus du tiers des voix pondérées, elle n'est pas adoptée.

#### *d) Une cohérence mieux assurée*

- Le Conseil peut désormais demander à la Commission de lui présenter toute proposition relative à la PESC pour assurer la mise en oeuvre d'une action commune (art. 14 §4). Une action commune peut en effet toucher aux relations économiques extérieures ou à l'aide au développement qui relèvent, les premières comme la seconde, du premier pilier dans le cadre duquel la commission dispose de l'exclusivité de l'initiative. Le rôle ainsi confié au Conseil permet de surmonter la division entre le premier pilier communautaire et le deuxième pilier relatif à la PESC.

- La présidence de l'Union peut être autorisée, à l'unanimité du Conseil, à négocier des accords internationaux dans le domaine de la PESC. Les accords sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité sur recommandation de la présidence.

Cette faculté nouvelle n'emporte toutefois, aux termes de la déclaration (n° 4) à l'Acte final, aucun transfert de compétences des Etats membres vers l'Union.

### **3. En aval, la recherche d'une plus grande visibilité.**

Le traité procède de trois manières :

- L'institution d'un **haut représentant pour la PESC** (art. 18 §3) chargé d'assister le Conseil pour les questions relevant de la PESC et contribuant à la formulation, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions politiques ; par ailleurs, il agit au nom du Conseil en conduisant le dialogue politique avec des tiers ; la fonction de haut représentant est confiée au secrétaire général du Conseil.

- La simplification de la représentation de l'Union dans le domaine de la PESC réduite désormais à un binôme –la présidence en exercice et l'Etat membre destiné à exercer la présidence suivante (art. 18 §4).

- La consécration de la pratique actuelle tendant à nommer des représentants spéciaux pour un problème ou un région donnés (art. 18 §5).

### **4. Un nouveau système de financement**

- Le principe : les dépenses opérationnelles liées à la PESC sont désormais prises en charge sur le budget des communautés européennes.

- Les exceptions :

1° pour les opérations comportant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ;

2° pour tous les cas quand le Conseil décide à l'unanimité de ne pas recourir à un financement communautaire ;

Dans ces deux hypothèses, la dépense est à la charge des Etats membres selon la clé du produit national brut –à moins que le Conseil n'en décide autrement à l'unanimité.

- Les dépenses opérationnelles liées à la PESC sont considérées, aux termes d'un accord interinstitutionnel sur le financement de la PESC conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 16 juillet 1997, comme des **dépenses non obligatoires** pour lesquelles le Parlement européen a donc le dernier mot.

#### **IV. LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE : LE RENDEZ-VOUS MANQUÉ**

La réforme des institutions constituait le principal objectif de la conférence intergouvernementale. C'est pourtant sur ce point que le traité d'Amsterdam apparaît le plus en retrait. Il se borne à quelques aménagements d'une portée limitée et, dans le cadre d'un " protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union " annexé au traité, reporte une révision institutionnelle d'ensemble à des échéances plus lointaines.

##### ***A. LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS : DES AMÉNAGEMENTS TRÈS LIMITÉS***

Les modifications apportées par le traité d'Amsterdam dans le domaine institutionnel tendent plutôt à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

## 1. Le Parlement européen

La place du Parlement européen dans le système institutionnel s'est trouvée confortée et ses pouvoirs renforcés.

### *a) Une assise plus solide dans le système institutionnel*

Trois mesures concourent à donner au Parlement européen une assise plus solide dans les structures institutionnelles même si leur portée reste en pratique assez limitée :

- le nombre maximal des membres du Parlement européen est fixé à 700 (art. 189),

- le **mode d'élection** du Parlement européen est assoupli puisqu'il pourra obéir :

1° soit à une **procédure** commune à tous les Etats membres (comme le prévoyait l'ancien dispositif)

2° soit désormais, à des **principes** communs à tous les Etats-membres (art. 190 § 4) ;

- le Parlement européen détermine lui-même le **statut** et les **conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres** après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité (art. 190 § 5).

### *b) Un rôle accru dans la procédure de décision*

- Le traité prévoit d'abord une **simplification** des différentes procédures au profit de la codécision selon le schéma suivant :

1° La **procédure de coopération** est désormais limitée aux dispositions du titre VI relatif à la politique économique et monétaire.

2° La **procédure de codécision** se **substitue** à la procédure de coopération pour les questions suivantes :

- règles relatives à la non discrimination (art. 12) ;
- règles relatives au droit de circulation et de séjour sauf dans les cas où le traité en dispose autrement (art. 18) ;
- règles coordonnées relatives à la sécurité sociale des travailleurs migrants de la Communauté (art. 42) ;
- directives visant la coordination des législations relatives à l'accès aux activités non salariées, dans l'hypothèse où celui-ci met en cause des principes législatifs existants (art. 47 § 2) ;
- mesures relatives à la politique des transports (art. 71 et 80) ;
- mesures liées à la politique sociale qui sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée, règles relatives au Fonds social européen (art. 148), à la formation professionnelle (art. 150) ;
- mesures relatives aux réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie (art. 156) ;
- décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional (art. 162) ;
- mise en oeuvre du programme-cadre pluriannuel en matière de recherche et la définition des programmes complémentaires (art. 172) ;
- mesures relatives à l'environnement adoptées à la majorité qualifiée (art. 175) ;
- mesures relatives à la coopération au développement.

3° La procédure de codécision s'applique à une large part des **nouvelles dispositions** introduites dans le traité :

- . actions d'encouragement dans le domaine de l'emploi (art. 129) ;
- . égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail (art. 41) ;
- . politique de santé publique (art. 152),
- . droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (art. 255),
- . lutte contre la fraude (art. 280),
- . coopération douanière (art. 135),
- . statistiques (art. 285),
- . mise en place d'une autorité indépendante en matière de protection des données (art. 286).

4° La procédure de codécision se **substitue à la procédure d'avis conforme** pour les dispositions relatives au droit de séjour et de circulation des citoyens de l'Union (art. 18).

5° La **procédure d'avis conforme** est maintenue dans la plupart des dispositions du traité de Maastricht qui la prévoyaient. Elle s'applique également dans l'hypothèse où est mise en oeuvre une procédure de sanction contre un Etat membre responsable de violations graves et persistantes des droits de l'homme (art. 7).

- Par ailleurs, la **procédure de codécision a été assouplie** :

1° Le Conseil peut définitivement adopter un acte à l'issue de la première lecture du Parlement européen lorsqu'il approuve tous les amendements présentés dans l'avis du Parlement ou lorsque celui-ci n'en a déposé aucun (art. 251 § 2) ; dans les autres cas, il adopte une position commune.

2° La possibilité pour le Conseil de convoquer un comité de conciliation quand le Parlement européen indique qu'il a l'intention de rejeter la position commune disparaît. Dès lors, à partir du moment où une position commune est

adoptée par le Conseil et transmise au Parlement européen, quatre possibilités restent ouvertes : approbation par le Parlement européen (auquel cas, l'acte est définitivement arrêté), silence du Parlement européen (même solution) ; rejet de la position commune (la proposition d'acte n'est pas adoptée) ; amendements à la position commune (le texte amendé est transmis au Conseil et à la Commission).

3° Dans l'hypothèse où le Conseil n'approuve pas tous les amendements du Parlement européen sur la position commune, il convoque le Comité de conciliation dans un délai de 6 semaines. Ce comité se prononce sur la base des amendements proposés par le Parlement européen (art 251 § 4) ; une déclaration (34) à l'Acte final fixe un délai maximal de 9 mois entre la deuxième lecture du Parlement européen et l'issue des travaux du comité de conciliation.

4° La troisième lecture disparaît ; lorsque le Comité de conciliation n'a pas approuvé le projet commun, la proposition d'acte est définitivement rejetée.

#### *c) Confirmation de Strasbourg comme siège du Parlement européen*

Un protocole (n° 12) annexé au traité d'Amsterdam confirme Strasbourg comme siège du Parlement européen. Les douze périodes de sessions plénières mensuelles –y compris la session budgétaire– se tiennent dans cette ville.

## **2. Le Conseil**

Le traité d'Amsterdam se limite à alléger quelque peu les conditions de fonctionnement du conseil et à étendre de manière très marginale le vote à la majorité qualifiée.

- L'allègement des conditions de fonctionnement du Conseil se traduit par :

1° L'adoption des décisions de pure procédure par le Comité des représentants permanents (COREPER) dans les cas prévus par le règlement intérieur du Conseil (art. 207 § 1).

2° La création d'un poste de secrétaire général adjoint –désigné par un vote unanime du Conseil– chargé d'assister le secrétaire général du Conseil appelé, quant à lui, à exercer les fonctions de haut représentant pour la PESC (art. 207 § 3) ;

- L'extension du vote à la majorité qualifiée est limité.

1° Elle s'applique aux nouveaux domaines de la politique communautaire : orientations et actions d'encouragement en matière d'emploi, exclusion sociale, égalité des chances entre les hommes et les femmes, santé publique, transparence, lutte anti-fraude, statistique, mise en place d'une autorité

indépendante pour la protection des données, coopération douanière, régime dérogatoire pour les régions ultrapériphériques.

2° La majorité qualifiée se substitue à l'unanimité dans un seul cas : l'adoption du programme cadre pluriannuel et toute mesure portant création d'entreprises communes en matière de **recherche** ; **l'unanimité continue de prévaloir pour l'ensemble des domaines placés sous ce régime dans le système antérieur.**

3° Le Conseil peut, à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, étendre la **politique commerciale commune** aux négociations et aux accords internationaux relatifs aux **services** et aux **droits de propriété intellectuelle** et donc appliquer à ces questions la procédure de la majorité qualifiée

### **3. La Commission**

Les modifications relatives à la Commission apportées par le traité visent principalement à renforcer l'autorité du président de la Commission à travers trois séries de mesures :

- l'approbation du président de la Commission par le Parlement européen (art. 214 § 2),

- la désignation des autres membres de la Commission d'un commun accord avec le président désigné (214 § 2),

- le respect par la Commission des orientations politiques définies par son président (art. 219).

Par ailleurs, dans le cadre d'une déclaration (n° 32), la Conférence prend note de l'intention de la Commission de préparer une **réorganisation des tâches** au sein du collège en temps utile pour la Commission qui prendra ses fonctions en l'an 2000. En parallèle, les services devront être réorganisés.

En outre, le président de la Commission doit bénéficier d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des tâches au sein du collège et dans tout remaniement de ces tâches en cours de mandat.

Enfin, une déclaration (n° 31) invite la Commission à présenter au Conseil, au plus tard à la fin de 1998, une proposition modifiant la décision du Conseil du 13 juillet 1997 relative aux conditions suivant lesquelles la Commission assure les compétences d'exécution qui lui sont conférées.

#### **4. Le renforcement de certains organismes de contrôle ou de consultation**

Le traité d'Amsterdam, dans la logique qui a conduit à donner une plus grande place à certaines préoccupations –transparence, respect des diversités, politique sociale– procède au renforcement de trois institutions : le Comité économique et social, le Comité des régions, la Cour des comptes.

##### *a) Le Comité économique et social : une extension du rôle consultatif*

- Le comité économique et social peut être désormais consulté par le Parlement européen et non plus seulement par le Conseil et la Commission (art. 262).

- Le champ de consultation du Comité est ouvert à de nouvelles matières introduites dans le traité d'Amsterdam (emploi, questions sociales, santé publique).

##### *b) Le comité des régions : une autonomie mieux affirmée*

- Le protocole n° 16 annexé au traité de Maastricht en vertu duquel le Comité économique et social et le Comité des régions disposerait d'une structure commune est abrogé.

- Le Comité n'est plus tenu de soumettre son règlement intérieur à l'approbation du Conseil (art. 264).

- La qualité de membre du comité des régions devient incompatible avec celle de parlementaire européen (art. 198) .

- Le Comité des régions peut être consulté par le Parlement européen (art. 265 § 4).

- Le champ des matières sur lesquelles le Comité est consulté est sensiblement étendu (emploi, questions sociales, santé publique, environnement, fonds social, formation professionnelle, transports).

##### *c) La Cour des Comptes*

- La Cour des Comptes prend désormais sa place aux côtés du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et de la Cour de justice parmi les institutions de l'Union citées à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne.

- La Cour peut désormais intenter des recours en annulation tendant à la sauvegarde de ses prérogatives sur la base de l'article 230 du Traité de l'Union européenne.

- La déclaration d'assurance relative à la fiabilité des comptes fournis au Parlement européen et au Conseil bénéficie désormais d'une publication au journal officiel des communautés (art. 248) ; cette déclaration figure désormais parmi les documents examinés par le Parlement européen pour donner décharge à la Commission de l'exécution du budget.

- Le contrôle de la Cour peut s'effectuer dans les locaux de tout organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget communautaire. Dans le même esprit, tout document nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des Comptes lui est communiqué, sur sa demande, par les organismes gérant des recettes ou des dépenses au nom de la communauté et par les personnes physiques et morales précitées (art. 248 § 3).

## **5. L'association des parlements nationaux**

Un protocole (n° 13) cherche à mieux associer les parlements nationaux aux activités de l'Union européenne à travers trois orientations :

- L'obligation d'une transmission rapide des documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communication) aux parlements nationaux.

- La nécessité de communiquer les propositions législatives de la Commission dans un délai qui permette à chaque Etat de veiller à ce que son parlement national la reçoive en temps utile.

- Le respect d'un délai de six semaines entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure prises sur le fondement du titre VI du traité sur l'Union européenne sont mises par la Commission à la disposition du Conseil et la date à laquelle elles sont inscrites à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision.

Par ailleurs, la conférence des **organes des parlements spécialisés dans les affaires européennes** (COSAC) peut examiner toute proposition d'acte législatif relative à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus. Elle peut, en outre, adresser toute contribution sur les activités législatives de l'Union, s'agissant en particulier de l'application du principe de subsidiarité et des questions relatives aux droits fondamentaux.

## **B. LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES**

Une coopération renforcée a pour objectif de permettre à un nombre limité d'Etats, désireux d'aller de l'avant, de renforcer leurs liens dans des domaines jugés indispensables sans se heurter à l'opposition des autres Etats membres.

Le traité d'Amsterdam reconnaît pour **la première fois** le principe des coopérations renforcées. D'une part, cependant, il le limite aux premier et troisième piliers. D'autre part, il l'assortit de plusieurs conditions.

### **1. Les principes communs au premier et troisième piliers**

#### *a) Les conditions de recours aux coopérations renforcées*

Le recours aux coopérations renforcées doit répondre à six exigences cumulatives (art. 43 du traité sur l'Union européenne) :

- favoriser la réalisation des objectifs de l'Union,
- respecter les principes des traités et le cadre institutionnel unique de l'Union,
- n'être utilisé qu'en dernier ressort,
- concerner au moins une majorité d'Etats membres,
- n'affecter ni l'acquis communautaire, ni les droits et obligations des Etats qui n'y participent pas,
- être ouvert à tous les Etats membres.

#### *b) Les conditions de mise en oeuvre*

Aux termes des articles 40 du traité sur l'Union européenne et 2 du traité instituant les communautés européennes :

- la mise en oeuvre d'une coopération renforcée résulte d'une décision du Conseil à la **majorité qualifiée** ;

- cependant, un Etat peut s'opposer à l'autorisation de recourir à une coopération renforcée en arguant des "**raisons de politique nationale importantes**". Dans ce cas il n'est pas procédé au vote ; le Conseil peut simplement à la majorité qualifiée, renvoyer la décision au Conseil appelé dès lors à se prononcer à l'unanimité ;

- la mise en oeuvre des coopérations renforcées est placée sous le contrôle de la Cour de justice dans les conditions fixées par le titre VI du traité sur l'Union européenne ou par le traité instituant la Communauté européenne.

*c) Les conséquences*

- Seuls les Etats participant à la coopération renforcée prennent part aux décisions (art. 44 § 1 du Traité de l'Union européenne) ;

- à l'exception des coûts administratifs occasionnés pour les institutions, les dépenses liées aux coopérations renforcées incombent aux seuls Etats participant, sauf si le Conseil, à l'unanimité, en décide autrement (art. 44 § 2 du Traité sur l'Union européenne).

## **2. Les dispositions propres à chacun des deux piliers**

Les différences portent principalement sur les conditions de recours aux coopérations renforcées et le rôle joué par la Commission.

- S'agissant des **conditions de recours aux coopérations renforcées**, le traité fixe **deux conditions supplémentaires** pour le troisième pilier (respect des compétences de la Communauté, objectif de permettre à l'Union de devenir plus rapidement un " espace de liberté, de sécurité et de justice –art. 40 § 1 du traité de l'Union européenne) et **cinq conditions supplémentaires** pour les **coopérations renforcées mises en oeuvre dans le domaine communautaire** (ne pas concerner les domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté, ne pas affecter les actions de la Communauté, ne pas entraîner de discriminations entre les ressortissants des Etats-membres, demeurer dans la limite des compétences communautaires et enfin, ne pas apporter d'obstacles aux échanges) ;

- S'agissant de la Commission, celle-ci, dans le cadre du premier pilier, soumet au Conseil, à la demande des Etats-membres, une proposition de coopération renforcée ; elle peut bloquer toute proposition à condition d'en indiquer les motifs (art. 11 § 2). De même, c'est à la Commission de statuer sur la demande de participation d'un Etat à une coopération renforcée dans un délai de quatre mois à compter de la notification d'une telle demande (art. 11 § 3). Dans le cadre du troisième pilier, la Commission est simplement invitée à présenter son avis. En outre, il revient au conseil et non à la Commission de statuer sur toute demande de participation d'un Etat à une coopération renforcée déjà instituée (art. 40 du Traité de l'Union européenne).

La demande de l'Etat est réputée approuvée sauf si le Conseil décide à la majorité qualifiée de la "tenir en suspens" (art. 40 § 3 TUE).

***C. LE REPORT DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DANS LE CADRE DU PROTOCOLE SUR LES INSTITUTIONS DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE***

Ce protocole reporte la réforme des institutions à deux échéances plus lointaines.

- **Première échéance : le premier élargissement de l'Union** ; à cette date, la Commission se composera d'un national de chaque Etat membre, à la condition que la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée soit par une nouvelle pondération des voix, soit par une double majorité, d'une manière acceptable pour tous les Etats membres compte tenu notamment d'une compensation pour ceux qui renoncent à la possibilité de nommer un deuxième membre de la Commission ;

- **Deuxième échéance : un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt membres**, une conférence sera convoquée pour procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions.

Une déclaration (n° 50) à l'Acte final indique enfin que jusqu'à l'entrée en vigueur du premier élargissement le compromis de Ioannina sera reconduit et que d'ici là une solution sera trouvée pour le cas spécial de l'Espagne.

\*

Par ailleurs, la **France**, dans une **déclaration commune** avec la **Belgique** et l'**Italie** –déclaration dont la Conférence a pris acte– relève que le traité d'Amsterdam ne répond pas à la nécessité, réaffirmée au Conseil européen de Madrid, de progrès substantiels dans la voie du renforcement des institutions. Les trois pays considèrent un tel renforcement comme une condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion et se déclarent déterminées à donner toutes les suites appropriées au protocole sur la composition de la Commission et la pondération des voix et considèrent qu'une extension significative du recours au vote à la majorité qualifiée fait partie des éléments pertinents dont il conviendra de tenir compte.

## **DEUXIÈME PARTIE - LA MISE EN OEUVRE DU TRAITÉ : L'ETAT DES NÉGOCIATIONS EN COURS**

Les Quinze ont souhaité que dès l'entrée en vigueur du traité –soit deux mois après l'achèvement des procédures de ratification dans les différents Etats membres– les dispositions de ce texte puissent effectivement s'appliquer. Un tel objectif suppose plusieurs initiatives ou décisions et dans certains cas de délicates négociations.

S'agissant de l'emploi, les Etats membres ont même souhaité anticiper sur l'application du volet du traité d'Amsterdam consacré à cette question.

### **I. L'APPLICATION IMMÉDIATE DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'EMPLOI**

Le Conseil européen d'Amsterdam (16-17 juin 1997) avait souhaité une application immédiate du nouveau titre du traité relatif à l'emploi.

Ainsi, lors d'une réunion exceptionnelle, les 20 et 21 novembre 1997, à Luxembourg, le Conseil européen a fixé une stratégie coordonnée pour l'emploi. Sur cette base, le Conseil des ministres a adopté des lignes directrices pour l'emploi pour 1998 dont les Etats doivent tenir compte dans la conduite de leur politique nationale. En effet, chaque pays a, dans ce cadre général, élaboré un plan national d'action pour l'emploi et transmis à la Commission un rapport sur ses conditions de mise en oeuvre. Ces rapports ont ensuite été examinés par le Conseil –réuni dans une formation "travail - affaires sociales" et "Ecofin"– à l'automne 1998. Un rapport annuel conjoint du Conseil et de la commission a ensuite été adressé au Conseil européen de Vienne (11-12 décembre 1998).

Au-delà de l'effet d'affichage, un tel exercice peut-il produire des résultats concrets ? A la veille du sommet de Vienne, la France et l'Allemagne avaient souhaité l'élaboration d'un "pacte européen pour l'emploi" destiné à compléter le pacte de stabilité et de croissance arrêté en 1997 pour définir les disciplines budgétaires applicables dans le cadre de l'Union monétaire. Ce pacte pourrait conduire les Quinze à s'engager, conformément aux vœux de Paris et de Bonn, sur "des objectifs contraignants et vérifiables", qu'il s'agisse du chômage des jeunes, du chômage de longue durée ou encore de la discrimination entre hommes et femmes.

Si les Etats-membres se sont accordés à Vienne sur l'opportunité d'un "pacte européen pour l'emploi" dont l'adoption a toutefois été repoussée à juin

1999, lors du Conseil européen de Cologne, les Quinze n'ont pour l'heure marqué aucun accord sur l'énoncé d'objectifs vérifiables et contraignants.

Par ailleurs, la possibilité reconnue par le traité d'adopter des actions d'encouragement n'a pas été utilisée par le Conseil. En outre, le Comité de l'emploi prévu par Amsterdam n'est pas encore constitué –même si les fonctions qui lui sont assignées sont en fait dévolues au comité de l'emploi et du marché du travail créé par décision du Conseil du 20 décembre 1996.

\*

\* \*

L'autre volet des politiques communes dont la mise en oeuvre a déjà fait l'objet de certaines mesures d'application concerne l'**environnement**. Le traité d'Amsterdam, rappelons-le, a inscrit notamment le principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques de la Communauté.

Le Conseil européen de Cardiff (juin 1998), sur la base d'une communication de la Commission ("un partenariat pour l'intégration") a invité toutes les formations concernées du Conseil à définir leurs propres stratégies pour prendre en compte les préoccupations liées à l'environnement et au développement durable dans leurs domaines de compétence respectifs. Le Sommet de Vienne a pris acte des premiers efforts accomplis dans ce sens (notamment par les conseils "Transports", "énergie" et "agriculture") et souhaité que se poursuivent les travaux dans la perspective de la présentation au Conseil européen d'Helsinki, à la fin de l'année, de stratégies globales dans ces secteurs, assorties d'un calendrier de mesures et d'un ensemble d'indicateurs.

Aux termes des conclusions du Conseil européen de Vienne, l'environnement ne pourra pas, par ailleurs, être ignoré par la réforme des politiques agricoles et structurelles.

La Commission a, enfin, été invitée à présenter en temps opportun pour le Conseil européen de Cologne, un rapport sur l'état de l'intégration de la politique en matière d'environnement dans les autres politiques communes, qui permette notamment de faire le point sur l'introduction de considérations environnementales dans les propositions de cette institution.

## **II. LA MISE EN PLACE DE L'ESPACE DE LIBERTÉ ET L'INTÉGRATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE : DES NÉGOCIATIONS DÉLICATES**

La préparation de ce volet essentiel du traité d'Amsterdam a fait l'objet de délicates négociations sur lesquelles les rapports circonstanciés de notre collègue,

M. Paul Masson, ont apporté à intervalles réguliers les informations nécessaires. Il n'est donc pas utile de revenir ici sur les détails de ce dossier mais plutôt d'en résumer les principaux aspects.

En premier lieu, le Conseil européen de Vienne a approuvé le **plan d'action**, élaboré par le Conseil et la Commission, relatif à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce texte fixe les priorités et mesures à prendre dans des délais de deux ou cinq ans. Il retient en particulier, selon les vœux de la partie française, plusieurs principes directeurs : le respect du calendrier du traité d'Amsterdam relatif à l'adoption de certaines décisions dans un délai de cinq ans, le principe de subsidiarité, la nécessité d'une approche solidaire de l'Union face aux enjeux de sécurité et de maîtrise des flux migratoires, la responsabilité politique qui revient aux gouvernements de chaque Etat en matière de sécurité intérieure, la recherche de l'efficacité opérationnelle.

La communautarisation d'une partie des matières qui relevaient du troisième pilier sous l'empire du traité de Maastricht apparaît d'ores et déjà prise en compte au sein des enceintes de l'Union. Ainsi, les Quinze ont-ils décidé que la convention Eurodac –destinée à mettre en place un système informatisé pour la comparaison des empreintes digitales des personnes demandant l'asile dans un Etat membre– serait “gelée”. Ce texte, approuvé par l'ensemble des Etats membres, touche en effet aux questions liées à l'asile rattachées, après Amsterdam au premier pilier ; à ce titre, il fera l'objet d'une proposition de règlement présenté par la Commission au Conseil.

La gestion de l'unité centrale Eurodac relèvera en principe de la Commission. Cette solution a été acceptée par la France à condition qu'elle ne préjuge en rien de la future décision sur le choix de la base juridique – communautaire ou intergouvernementale– pour le système d'information Schengen dans le cadre de la transposition de l'acquis de Schengen.

L'intégration de l'acquis de Schengen représente en effet le deuxième chantier d'importance en matière de libre circulation. Elle pose le problème de la question de la ventilation de l'ensemble des mesures liées aux accords de Schengen entre le premier et le troisième pilier. Créé en octobre 1997, un groupe de travail "Acquis de Schengen" a largement traité les dispositions de la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990 et se penche maintenant sur la répartition des décisions et déclarations du Comité exécutif entre ces deux bases juridiques. La question du rattachement du système d'information Schengen au premier ou troisième pilier demeure un sujet de controverse ; notre Gouvernement, appuyé, sur ce point, par le Parlement, défend le maintien d'une approche intergouvernementale.

### **III. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE : LES OUVERTURES BRITANNIQUES SUR LA DÉFENSE EUROPÉENNE.**

Parmi les différentes dispositions prévues par ce volet du traité d'Amsterdam, seules les conditions de mise en place de l'Unité de planification et d'alerte rapide a fait l'objet de négociations avancées. Ainsi, au cours des présidences luxembourgeoise puis britannique, le Comité politique a pu trancher la question de la taille de cette unité (une vingtaine de fonctionnaires de catégorie A dont quinze représentants des Etats membres). Cependant les Etats membres ne se sont pas encore accordés sur les modalités d'intégration de cette nouvelle structure au sein du dispositif institutionnel existant.

La majorité des Etats membres propose l'intégration de l'unité de planification au sein de la direction générale du secrétariat du Conseil tandis que la France soutenue par le Belgique et la Commission plaide pour une structure autonome directement placée sous l'autorité du haut représentant pour la PESC. Ce débat n'est naturellement pas indifférent au regard du rôle dont on souhaite investir la nouvelle unité : service administratif supplémentaire ou véritable centre de réflexion et d'impulsion. La formule défendue par notre pays paraît davantage à la mesure d'une PESC rénovée et ambitieuse.

En vérité, la question sera véritablement tranché au moment de la désignation du responsable appelé à occuper la fonction de haut représentant pour le PESC. Cette désignation qui aurait pu intervenir lors du sommet de Vienne a été repoussée à une échéance plus lointaine –plusieurs Etats ayant manifesté une préférence pour une négociation globale sur les nominations au printemps 1999 (secrétaire général du Conseil, secrétaire général adjoint mais aussi membres et président de la Commission européenne).

Les conclusions du sommet de Vienne ont toutefois posé pour principe la nomination d'une " personnalité ayant une stature importante sur le plan politique ". Une telle orientation tout à fait souhaitable romprait avec le profil administratif auquel se cantonnait le poste de secrétaire général du Conseil – fusionné désormais, rappelons-le, avec le poste de haut représentant pour la PESC.

Toutefois, de façon inattendue, la principale perspective d'évolution s'est ouverte sur un dossier que l'on pouvait croire figé : la défense européenne. La France, quant à elle, ne s'était pas résignée à l'immobilisme –le Président de la République et le Premier ministre avaient ainsi suggéré au cours du dernier semestre 1998, l'éventualité d'une transformation de l'UEO en agence de l'Union. Cette préoccupation a trouvé un écho dans l'infléchissement apporté par les britanniques, sous l'impulsion de M. Blair, à leurs positions traditionnelles, même s'il est sans doute encore trop tôt pour en prendre une juste mesure.

La déclaration franco-britannique de Saint-Malo (4 décembre 1998) marque le ralliement du Royaume-Uni, jusqu'alors rétif à la mise en place d'une

Europe de la défense à l'échelle de l'Union européenne, à la nécessité de doter l'Europe d'une capacité militaire. En effet, selon les termes mêmes de ce texte " l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales ".

Le rôle et le devenir de l'UEO demeurent cependant en débat. Les positions de chacun méritent, sur ce point, clarification.

Quoi qu'il en soit, la volonté de la France et du Royaume-Uni de faire avancer ce dossier, affirmée avec force par la déclaration de Saint-Malo (4 décembre 1998), a été accueillie très favorablement par l'ensemble de nos partenaires européens et laisse espérer des avancées sur ce dossier. Le processus toutefois ne peut être que très progressif.

Le cadre d'une coopération plus étroite existe : la France a soutenu activement la mise en oeuvre des dispositions déjà contenues dans le traité de Maastricht permettant à l'Union de demander à l'UEO d'élaborer et de mettre en oeuvre des décisions et des actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense (le traité d'Amsterdam a maintenu l'utilisation de l'UEO comme "bras armé" de l'Union) ; ainsi parmi les différentes mesures prises récemment sur ce fondement, il convient de mentionner l'étude de faisabilité d'une opération internationale de police afin de porter assistance aux autorités albanaises (décision du Conseil du 22 septembre 1998), la saisine de l'UEO pour conduire une opération de déminage en Croatie (décision du Conseil du 9 novembre 1998) ou encore la demande d'informations faite au centre satellitaire de l'UEO relative au suivi de la situation au Kosovo (décision du Conseil du 13 novembre 1998).

Toutefois, on pourra juger ces initiatives bien timides au regard des responsabilités qui incombent à l'Europe dans le domaine de la sécurité. La principale contribution à la mise en oeuvre d'une PESC à la mesure du rôle qui revient à l'Europe sur la scène internationale ne doit rien aux dispositions des traités. Elle trouve son origine dans l'initiative franco-britannique dans la crise du Kosovo, avec la réunion de l'ensemble des parties prenantes à ce conflit à Rambouillet.

Démonstration est faite une fois encore que dans le domaine de la PESC tout est affaire de volonté politique.

## **TROISIÈME PARTIE - UN BILAN D'ENSEMBLE : NI EXCÈS D'HONNEUR, NI INDIGNITÉ...**

L'acte unique européen avait jeté les bases du marché unique ; le traité de Maastricht avait ouvert la voie de l'Union économique et monétaire. En revanche, le traité d'Amsterdam ne marquera aucune avance majeure pour la construction européenne. L'absence de ligne force rend du reste malaisée la lecture d'un texte qui, par bien des aspects demeure confus et opaque.

Toutefois, le bilan des travaux de la Conférence intergouvernementale ne saurait être tenu pour négligeable.

A la lumière de l'analyse des dispositions du texte, quelle appréciation peut-on porter sur le traité d'Amsterdam ?

### **I. LES QUESTIONS LIÉES À LA LIBRE CIRCULATION : DES AVANCÉES CERTAINES**

Les dispositions du traité dans le domaine de la justice et des affaires intérieures –les matières constitutives de l'ancien troisième pilier– représentent son principal apport au processus de la construction européenne.

En effet, le traité prévoit, d'une part, la communautarisation des questions liées à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration, d'autre part, l'intégration de l'acquis de Schengen à l'Union européenne et enfin l'assouplissement des procédures intergouvernementales dans le cadre d'un troisième pilier maintenu mais désormais limité à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Même si certaines dispositions apparaissent trop limitées tandis que d'autres soulèvent des incertitudes, les modifications apportées par le traité d'Amsterdam représentent pour votre rapporteur des avancées réelles.

• *La communautarisation progressive des questions relatives à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration.*

Si sur bien d'autres aspects du traité, les négociateurs se sont bornés à des déclarations d'intention, ils ont au contraire, sur ce point, posé les bases d'une évolution majeure pour la construction européenne.

Cette disposition et le transfert de souveraineté qu'elle emporte ont rendu nécessaire, rappelons-le, une réforme de notre Constitution.

Pour votre rapporteur, l'application dans un délai de cinq ans, sous réserve d'une décision unanime du Conseil, des procédures communautaires aux questions liées à la libre circulation des personnes se traduit par un avantage décisif : **la mise en oeuvre de la majorité qualifiée**. Ce mode de décision constitue un **gage d'efficacité** pour favoriser une coopération devenue indispensable à l'échelle de l'Union. Face à des problèmes où les initiatives isolées apparaissent trop souvent condamnées à l'inéfficacité. Comme le soulignait notre collègue M. Pierre Fauchon, rapporteur du projet de loi constitutionnelle, "*une souveraineté partagée offre à ceux qui l'acceptent des possibilités d'action plus grande qu'une souveraineté solitaire aujourd'hui largement fictive*".

Sans doute pourra-t-on juger que le caractère sensible des questions concernées aurait justifié quelques aménagements à la procédure communautaire, notamment quant à l'initiative exclusive de la Commission (la France défendait quant à elle le principe d'une initiative partagée avec les Etats mais elle n'a pas été entendue) et au pouvoir de codécision du Parlement européen.

Cependant, le **processus de communautarisation est entouré de solides garanties** : délai de cinq ans, décision unanime du Conseil, procédure applicable à tous les domaines ou **au cas par cas**. En outre, aux termes de l'article 64 du traité, aucune des mesures adoptées dans le cadre du titre IV ne doit porter atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Enfin, les compétences de la Cour de justice ont été aménagées : en matière de recours préjudiciel, la saisine du juge communautaire est facultative et limitée aux juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours et la compétence de la Cour est écartée pour les mesures relatives au maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure.

- *L'intégration de l'acquis de Schengen à l'Union européenne.*

L'intégration de l'acquis de Schengen à l'Union européenne présente aux yeux de votre rapporteur deux avantages principaux.

- D'une part, elle apparaît comme un gage d'une plus **grande cohérence** ; en effet, les mêmes Etats pouvaient aborder successivement dans deux enceintes distinctes, le comité exécutif Schengen, d'une part, le Conseil "justice, affaires intérieures", d'autre part, des thèmes souvent très voisins même s'il est évident que les accords de Schengen ont permis d'aller plus loin et plus vite –avec la suppression des contrôles aux frontières intérieures. La nécessité d'éviter les redondances et les doubles emplois s'est trouvée naturellement renforcée par l'institution du nouveau titre IV consacré à la libre circulation, l'asile et l'immigration au sein du traité communautaire.

- D'autre part, elle représente également une garantie que la liberté de circulation ne mette pas en cause la sécurité intérieure ; **l'équilibre entre la suppression du contrôle aux frontières intérieures et la mise en place des**

**mesures compensatoires** (renforcement de la coopération policière en particulier) n'apparaît pas seulement au coeur du dispositif conventionnel Schengen, elle peut également se prévaloir d'un ensemble de mesures concrètes de coopération que l'on pourra peut-être juger encore trop timorées mais qui n'en constituent pas moins l'un des acquis les plus encourageants de Schengen.

Toutefois, les conditions d'intégration de l'acquis de Schengen soulèvent encore nombre d'incertitudes.

Enfin, la communautarisation des matières liées à la libre circulation des personnes d'une part, l'intégration de l'acquis de Schengen d'autre part, n'ont été obtenues qu'au prix des statuts particuliers et des dérogations accordées au Danemark, au Royaume-Uni et à l'Irlande.

Cette construction à géométrie variable constitue une source de complexité indéniable dans le fonctionnement de ce volet du traité d'Amsterdam. En outre, même si ces éléments de flexibilité ont été refusés aux Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne –appelés à accepter **l'intégralité de l'acquis de Schengen**– l'exemple donné à Amsterdam ne conduira-t-il pas tel ou tel pays à revendiquer une exemption. La brèche ouverte par le traité constitue **un risque indéniable**.

• *L'assouplissement de procédures intergouvernementales dans le cadre du troisième pilier*

Le troisième pilier désormais borné à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, connaît des aménagements beaucoup plus limités. A l'actif du traité il convient de mentionner surtout **l'assouplissement des conditions d'application des conventions**.

Les conventions restent l'instrument privilégié de l'harmonisation des législations nationales nécessaires à la création d'un "espace judiciaire européen". Or l'exigence d'une ratification par la totalité des Etats membres de l'Union représentait un obstacle à l'entrée en vigueur des différents textes signés par les Quinze. C'est ce verrou qui est aujourd'hui levé. Car même si l'adoption des conventions demeure subordonnée à une décision unanime du Conseil des ministres, leur entrée en vigueur intervient désormais à compter de leur ratification par la moitié des Etats membres (sauf dispositions contraires figurant dans la convention).

Le troisième pilier appelle toutefois une interrogation et un regret.

L'interrogation porte sur l'extension des compétences d'Europol. En effet, d'une part, la présence de représentants d'Europol au sein d'équipes conjointes et, d'autre part, le pouvoir reconnu à cet organisme de demander aux Etats membres de conduire des enquêtes sur des sujets précis peuvent conduire à conférer à Europol une compétence opérationnelle. Or la convention constitutive d'Europol

(signée le 26 juillet 1995, entrée en vigueur le 1er octobre 1998) borne les attributions d'Europol à la collecte, l'analyse et l'échange d'informations. Sans doute faut-il d'abord laisser à l'institution le temps de faire ses preuves avant de songer à lui confier un rôle opérationnel qui lui a été précisément refusé par l'accord qui l'a créé.

Surtout, votre rapporteur regrette le maintien de l'unanimité pour l'ensemble des décisions prises dans le cadre du troisième pilier. Or l'application de la majorité qualifiée aurait permis d'avancer enfin sur des sujets essentiels comme la lutte contre le trafic des stupéfiants qui doivent être traités dans le cadre du titre VI.

## **II. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE : UN BILAN PLUS CONTRASTÉ**

Le traité d'Amsterdam n'a pas fixé de nouvelles ambitions à la politique étrangère et de sécurité commune. Il apporte toutefois des améliorations au processus de décision et répond sur certains points aux préoccupations exprimées par votre rapporteur dans le cadre de la réflexion qu'il avait menée sur la PESC<sup>2</sup> au moment de l'ouverture de la conférence intergouvernementale.

L'élément le plus positif du traité en la matière tient sans doute à la création d'une **Unité de planification et d'alerte rapide**.

En effet, la diplomatie européenne a, jusqu'à présent, privilégié la réaction sur l'initiative.

Cette impuissance traduit avant tout les dissentiments souvent profonds des Quinze sur la politique à conduire dans le domaine international. Mais elle a été en quelque manière aggravée par la procédure de décision institutionnelle, directement inspirée du schéma classique de la négociation internationale. Les représentants des Etats membres viennent à Bruxelles pour défendre les points de vue arrêtés par chacun des gouvernements. La recherche d'une position commune supporte dès lors une double contrainte : la longueur des délais nécessaires à un accord, l'alignement sur le plus petit dénominateur commun à travers une solution de compromis.

L'impuissance de l'Union européenne observée dans l'ancienne Yougoslavie devait servir de leçon ; la concertation au sein des instances de l'Union est arrivée trop tard après que chaque gouvernement eut élaboré, dans le secret des cabinets ministériels, des positions difficilement conciliables.

---

<sup>2</sup> *Xavier de Villepin, Une politique étrangère commune pour l'Union européenne, rapport du Sénat n° 314, 1995-1996.*

L'intérêt de favoriser la convergence de vue le plus tôt possible dans le processus de décision ne fait guère de doute. L'Unité de planification peut à cet égard jouer un rôle utile et novateur. Par ses fonctions d'analyse et de prévision, l'Unité doit pouvoir donner à l'Union une véritable capacité d'initiative ; par sa composition, elle peut favoriser une approche commune par les Etats membres.

L'institution devra naturellement faire ses preuves. A cet égard, les modalités retenues pour son organisation et son fonctionnement représentent un enjeu décisif.

Deux autres innovations du traité d'Amsterdam apparaissent d'une portée plus limitée.

Quelles seront, en premier lieu, les conséquences de la **création d'un haut représentant pour la PESC** ? Le choix des négociateurs de confondre cette charge avec celle de secrétaire général du Conseil occupé jusqu'à présent par un haut fonctionnaire, pouvait traduire la volonté implicite d'encadrer cette nouvelle responsabilité dans les étroites limites d'une fonction seulement administrative ? La garantie apportée au Sommet de Vienne que ce poste reviendrait à une personnalité politique apparaît encourageante. Toutefois, les gouvernements se défieront sans doute de l'institution d'un " ministre des affaires étrangères " à l'échelle de l'Union.

La reconnaissance de l'**abstention constructive** apparaît à certains égards comme un facteur d'assouplissement du mode de décision et, donc, d'efficacité. Toutefois, le jeu combiné des abstentions (si les abstentions représentent plus du tiers des voix pondérées, la décision n'est pas adoptée) peut mettre en échec une initiative approuvée par une majorité d'Etats.

L'abstention constructive apparaît de ce fait moins souple que les coopérations renforcées. Les deux procédures ne sont donc pas équivalentes et il apparaît dès lors regrettable que la seconde ait été exclue du second pilier.

Dans le **domaine de la sécurité**, le statu quo prévaut. La reprise des missions dites de Petersberg (missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix) parmi les responsabilités reconnues à l'Union européenne, ne revêt toutefois pas qu'une valeur symbolique. Elle marque en effet un infléchissement intéressant de la position des Etats neutres, jusqu'alors rétifs à tout engagement militaire de quelque nature qu'il soit. Certes, nous ne sommes pas loin du paradoxe évoqué par M. Maurice Ligtot dans un rapport de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale<sup>3</sup> : les Etats neutres accepteraient d'intervenir, même militairement, pour aider des peuples en difficulté mais refuseraient d'intervenir militairement pour aider des pays européens agressés avec lesquels ils sont en train de construire une

---

<sup>3</sup> Maurice Ligtot, *La révision des traités européens après Amsterdam, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 39.*

communauté de destin. Du moins, cette contradiction de principe conduira-t-elle peut-être à terme à une évolution progressive des positions des Etats neutres vis-à-vis du principe d'une garantie de défense collective.

\*

Le dispositif relatif à la PESC ne contient pas d'autres avancées notables et reprend pour l'essentiel le cadre retenu par le traité de Maastricht. Les possibilités ouvertes par le deuxième pilier, certes, sont loin d'avoir été toutes utilisées. Que l'on songe par exemple à la répugnance des Quinze à recourir aux procédures de votes et leur préférence systématique pour le consensus, cette pratique qui engage moins les responsabilités des Etats, a favorisé la dérive vers une diplomatie déclaratoire et largement impuissante.

Aussi, en la matière, tout est affaire de volonté politique. Les artifices de procédure aussi judicieux soient-ils, ne valent rien contre l'inertie des Etats.

C'est précisément pourquoi les ouvertures manifestées par les Britanniques, ainsi que la remarquable convergence des efforts entre le Royaume-Uni et la France pour favoriser un règlement dans la crise du Kosovo représentent sans doute la meilleure chance d'un progrès de la PESC.

### III. LES POLITIQUES COMMUNES : UN IMPACT ENCORE BIEN INCERTAIN

Les résultats de la conférence intergouvernementale apparaissent ici encore plus modestes. Beaucoup d'avancées n'ont d'autre portée que théorique. Du moins ont-elles le mérite d'ouvrir les politiques communes sur des sujets plus proches des préoccupations des citoyens.

La **dimension sociale** de la construction européenne a été mieux prise en compte et il faut s'en réjouir. Si l'intégration du protocole social au traité communautaire à la suite de la levée de l'opposition britannique ne bouleversera guère l'action des Quinze, la création d'un nouveau titre sur l'emploi apparaît de plus de conséquences. La mise en place d'une procédure destinée à promouvoir la coordination des politiques nationales dans ce domaine ne doit toutefois pas soulever trop d'espairs. Ce volet ne peut être séparé en effet d'une coordination des politiques budgétaires que la création de la monnaie unique a d'ailleurs rendue indispensable, mais dont la réalisation rencontre de nombreuses résistances.

Enfin, en matière de **santé**, la possibilité reconnue au Conseil d'adopter à la majorité qualifiée, d'une part, des normes élevées de sécurité pour les substances d'origine humaine, et d'autre part, des mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire "ayant directement pour objectif la protection de la santé publique", marque une réappropriation par l'autorité politique –incarnée par le Conseil– de

responsabilités laissées, jusqu'à présent, de façon excessive aux choix des administrations.

#### **IV. LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE : UNE DÉCEPTION MAJEURE**

Sur ce point, le plus important, pourtant, aux yeux de votre rapporteur, le traité d'Amsterdam a failli à ses objectifs.

Il n'a en effet apporté que deux seules modifications : **une extension de la procédure de codécision** qui associe à parité le Parlement et le Conseil dans la procédure de décision ; **la mise en place des coopérations renforcées**. Or ces deux mesures, pourtant limitées, soulèvent bien des incertitudes.

L'extension de la codécision n'appelle pas en soi d'objection de principe. Toutefois, elle a pour effet de faire du Parlement européen la seule institution qui sorte renforcée du traité d'Amsterdam, compte tenu du statu quo observé vis-à-vis du Conseil et de la Commission. Ainsi, il faut bien le reconnaître, **elle a plutôt favorisé la faculté d'empêcher plutôt que la capacité d'initiative**.

Les coopérations renforcées, quant à elles, permettent à certains Etats désireux d'aller de l'avant dans des domaines délimités de s'associer, tout en respectant le cadre institutionnel de l'Union. A cet égard, cette formule représentait une véritable alternative à l'extension du vote à la majorité qualifiée qui avait été refusée à Amsterdam. Cependant, les conditions excessivement rigoureuses définies pour la mise en oeuvre d'une coopération renforcée, ainsi que la possibilité pour tout Etat de s'y opposer affaiblissent beaucoup ce nouvel instrument.

Incapables de s'entendre à Amsterdam sur un dispositif institutionnel réformé, les négociateurs ont, rappelons-le, décidé dans le cadre d'un **protocole**<sup>4</sup> de **reporter** la question à **deux échéances plus lointaines** :

- d'une part, **avant le premier élargissement de l'Union**, la Commission devra se composer d'un national de chaque Etat membre, à la condition que la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée soit par une nouvelle pondération des voix soit par une double majorité "d'une manière acceptable pour tous les Etats membres.

- d'autre part, **un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt membres**, une Conférence sera convoquée pour procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions.

---

<sup>4</sup> "Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne".

Certes, ces deux dispositions n'ont pas la même portée mais elles ont toutes deux ce trait commun de reconnaître la primauté à l'élargissement.

La première disposition ne pose pas, en effet, de **lien entre réforme et élargissement comme cela aurait été souhaitable mais entre deux réformes de nature différente**. La seconde définit une méthode de révision –une conférence intergouvernementale– sans fixer **aucune obligation de résultat**.

La France avait souhaité que l'aménagement institutionnel constitue le préalable de l'élargissement. Or, **l'élargissement dans la configuration dessinée par le protocole risque fort de précéder la réforme nécessaire**.

Mais la formulation du protocole présente bien d'autres limites sur lesquelles il convient de revenir.

En premier lieu le lien posé, dans le cadre de la première échéance, entre la modification de la composition de la Commission et la repondération des voix au Conseil ne présente, de quelque point de vue –logique, procédural, politique– que l'on se place, aucune justification :

- sur le fond, le seul lien pertinent doit s'établir entre la repondération des voix et l'extension du vote à la majorité qualifiée ;

- sur le plan de la procédure, la réduction du nombre des commissaires relève d'une **simple décision du Conseil** (art. 213 § 1), une nouvelle pondération requiert au contraire une **révision des traités**<sup>5</sup> ;

- d'un point de vue politique, le lien se présente comme une concession des "petits" Etats (sur la repondération) contre une concession des "grands" (sur la Commission) ; ainsi, c'est le **clivage** même entre deux groupes d'Etats, dont on sait combien il a été paralysant pour la Conférence intergouvernementale, qui se trouve figé dans ce texte.

Enfin, la voie choisie pour la réforme de la Commission –qui constitue en soi un problème distinct– apparaît problématique car elle ne réduit pas notablement les effectifs de la Commission européenne mais elle consacre en revanche la "**renationalisation**" d'une institution que les "pères fondateurs" avaient justement souhaité indépendante pour servir l'intérêt commun.

Le lien posé entre une réforme institutionnelle d'ensemble et l'élargissement de l'Union au-delà de vingt membres soulève une autre série de difficultés.

D'une part, il reprend la méthode de la Conférence intergouvernementale suivie pour la négociation du traité d'Amsterdam dont les résultats ne paraissent

---

<sup>5</sup> Une modification de l'article 148 § 2 dans le cadre de la procédure de révision du traité de l'Union européenne (art. 48).

pas convaincants. D'autre part, et surtout, il recule la date limite de la réforme institutionnelle au moment où l'Union comprendra déjà vingt membres. Or, comment parvenir à vingt à un accord impossible à trouver à quinze ?

Rien n'oblige cependant à attendre le moment où l'Union aura atteint vingt membres pour ouvrir la négociation sur la réforme. Le protocole fixe seulement une **date limite** (l'année qui précède la vingt et unième adhésion). Dans ce cadre, la réforme peut s'ouvrir à tout moment. C'est du reste peut-être le seul élément réellement positif du protocole dans la mesure où il peut servir **dès maintenant** de base à une initiative institutionnelle de grande ampleur.

Le Conseil européen de Vienne a d'ailleurs dans ses conclusions du 12 décembre 1998 posé quelques jalons :

- décision, lors du Conseil européen de Cologne, sur les conditions dans lesquelles seront traitées les questions institutionnelles qui n'ont pas été réglées à Amsterdam ;

- évaluation, lors du Conseil d'Helsinki, au deuxième semestre 1999, de l'amélioration du fonctionnement du Conseil ;

- rapport au Conseil européen de Cologne du Président de la Commission sur la réforme interne de cette institution.

Au-delà de ces différents rendez-vous dont l'ordre du jour peut paraître en deçà des initiatives nécessaires, un consensus informel paraît progressivement s'établir entre les Quinze sur la nécessité de reprendre la question institutionnelle selon des termes proches de ceux posés par la déclaration belgo-italo-française.

**QUATRIÈME PARTIE -  
L'ARTICLE ADDITIONNEL :  
L'IMPÉRATIF DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE**

Quelle doit être la position du Sénat vis à vis du traité d'Amsterdam ? En principe, notre système institutionnel ne laisse d'autre choix qu'une approbation ou un rejet du traité. Or une telle alternative, votre rapporteur l'a souligné à plusieurs reprises, n'apparaît guère satisfaisante pour le traité d'Amsterdam.

Un rejet, d'abord, ne serait pas justifié au regard des avancées positives apportées par le traité d'Amsterdam dans plusieurs domaines. Surtout, il ouvrirait à coup sûr une grave crise en Europe à un moment où l'Union est engagée dans des négociations très délicates sur l'Agenda 2000 et sur l'élargissement. Aussi bien, par ce coup d'éclat notre pays n'aurait aucune assurance de provoquer le choc salutaire à même de décider nos partenaires à discuter d'un projet plus ambitieux ; en revanche, il serait tenu plus sûrement pour responsable d'une paralysie durable dans le processus de construction européenne.

Faut-il pour autant approuver le traité en l'état ? La responsabilité historique de la France comme force motrice de l'Union qui lui interdit de déclencher une crise majeure entre les Quinze, doit la conduire également à ne pas accepter l'élargissement sans une réforme profonde des institutions. Or sur ce point essentiel, le traité d'Amsterdam n'a apporté aucun progrès réel et n'a pas davantage garanti qu'une réforme se concrétiserait avant la mise en œuvre du processus d'élargissement.

Sans doute la politique du pire reste-t-elle toujours possible : les dysfonctionnements d'une Union élargie à 25 membres pourraient entraîner des blocages tels que la réforme institutionnelle apparaîtrait comme la seule issue possible. Cependant, face à une telle situation, une autre perspective peut aussi se profiler avec peut-être plus de vraisemblance : une résignation générale à la dilution du projet européen sous la forme d'une vaste zone de libre échange. Un tel risque ne peut être pris. C'est pourquoi la réforme des institutions doit être engagée avant la mise en œuvre des premiers élargissements.

Entre un rejet injustifié et une "approbation-résignation", votre rapporteur avait plaidé pour l'adjonction, par le Gouvernement, d'un article additionnel qui rappelle de la manière la plus solennelle la nécessité d'un renforcement substantiel des institutions dans la perspective de l'élargissement.

Sans doute, cet impératif avait-il été rappelé par la France au moment de la signature du traité, dans la déclaration commune avec la Belgique et l'Italie. Cependant il devait être réaffirmé dans le cadre même de la procédure de ratification au moment de l'examen du traité par le Parlement afin de traduire la volonté nationale exprimée par les représentants du peuple français.

Le Gouvernement a entendu cette préoccupation et a décidé d'introduire un article additionnel, sous la forme d'un amendement au projet de loi portant autorisation de ratification.

Si la formule de l'article additionnel représente sans doute la voie la plus adaptée pour souligner la nécessité de la réforme, compte tenu des contraintes propres à la procédure de ratification, le caractère volontairement général de la formulation retenue dans l'amendement gouvernemental offre l'occasion au Gouvernement et aux parlementaires de préciser, dans le cadre du débat parlementaire, les voies et les objectifs d'une réforme institutionnelle.

C'est pourquoi, votre rapporteur, après avoir présenté l'article additionnel proposé par le Gouvernement, exposera les orientations possibles d'une réforme institutionnelle et, surtout, des moyens de la faire aboutir.

## **I. L'ARTICLE ADDITIONNEL : UNE PREMIÈRE RÉPONSE AUX PRÉOCCUPATIONS DU PARLEMENT**

### ***A. LA FORMULE LA PLUS OPPORTUNE***

Comment faire valoir la préoccupation exprimée par le Parlement sur la nécessité de conduire une réforme institutionnelle ? La formule de l'article additionnel s'est avérée non seulement la plus praticable mais aussi la plus opportune.

#### **1. Les questions soulevées par l'exercice du droit d'amendement**

La possibilité d'amender un projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un accord international est exclue par le Règlement de l'Assemblée nationale : *“ Lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à la ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendements ”* (art. 128 § 1).

La formulation du Règlement du Sénat n'exclut pas explicitement la possibilité d'amendements : *“ Lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles de ce traité, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification ”* (art. 47).

Toutefois, le Gouvernement a régulièrement opposé l'irrecevabilité aux amendements présentés dans le cadre d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité.

Le cas s'est présenté à plusieurs reprises. Ainsi, au moment de l'examen du traité franco-allemand du 22 juin 1963, M. Jean Lecanuet avait souhaité déposer un amendement faisant référence au pacte atlantique –à l'instar de l'amendement d'inspiration " atlantiste " adopté par le Bundestag et le Bundesrat. Le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères avait alors opposé l'irrecevabilité et le président Monnerville avait alors constaté que "*rien, ni dans l'article 41 de la Constitution qui définit les matières constituant le domaine de la loi, ni dans l'article 53 qui concerne la ratification des traités internationaux ne permet de considérer que l'amendement par son texte, entre dans le domaine de la loi*".

Que déduire de cette pratique institutionnelle ?

Un projet de loi autorisant un accord international comporte en principe un seul article. Au Sénat, il pourrait, en théorie, comme tout projet de loi, faire l'objet d'amendements. Toutefois, ces amendements ne doivent pas porter sur les articles du traité et ne pas empiéter, sous la forme d'une injonction, sur les prérogatives du Gouvernement en matière diplomatique.

Dans ces conditions, un amendement parlementaire pourrait-il introduire un article additionnel à l'article unique du projet de loi autorisant la ratification d'un accord international ? Les dispositions constitutionnelles, notamment en ce qu'elles interdisent toute injonction au Gouvernement ne permettent pas en principe, une telle initiative. En revanche, le Gouvernement peut accepter de son propre chef de prendre un engagement conforme à un vœu exprimé par la représentation nationale.

C'est pourquoi l'article additionnel rappelant l'impératif de la réforme institutionnelle devait être introduit par le Gouvernement.

## 2. Les avantages de l'article additionnel

En premier lieu, un article additionnel a **force de loi**. Dès lors, il engage le Gouvernement vis à vis du Parlement auquel il sera tenu de rendre compte des efforts entrepris pour ouvrir le chantier de la réforme institutionnelle. Il confortera également la position du Gouvernement français vis à vis de nos partenaires pour obtenir l'ouverture de nouvelles négociations dans le domaine institutionnel.

En second lieu, même si l'article additionnel est introduit par le Gouvernement, la **capacité d'influence** du Sénat comme de l'Assemblée nationale est toujours à même de s'exercer. D'une part, en effet, si l'article additionnel est, formellement, présenté par le Gouvernement, il n'en répond pas moins très directement à une initiative parlementaire. Par ailleurs, le débat qui précède le vote

de la loi de ratification offre l'occasion à la représentation nationale de préciser ses attentes à l'égard du Gouvernement.

La formule de l'article additionnel bénéficie ainsi d'une valeur juridique et politique incontestable. Enfin, elle ne soulève pas de difficultés au regard de nos **principes constitutionnels** –elle peut se prévaloir au reste du précédent représenté par l'adjonction d'un article 2 dans la loi de 1977 portant ratification de l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

La façon dont la procédure s'est déroulée donne raison, d'après votre rapporteur, au choix de l'article additionnel. Elle a permis en effet, après une réelle concertation, d'aboutir à une formulation équilibrée pour rappeler la nécessité d'une réforme institutionnelle.

## ***B. LE FRUIT D'UNE RÉELLE CONCERTATION***

### **1. Une procédure utile**

Il n'est pas inutile de rappeler ici la façon dont la concertation s'est engagée.

Sur le principe même de l'article additionnel, le Gouvernement avait rapidement marqué son accord. Ainsi, après que votre rapporteur ait plaidé au nom de la Commission pour l'introduction d'un tel article, le ministre délégué chargé des affaires européennes releva lors d'une réunion devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> juillet 1998, la “ *convergence de réflexion* [sur ce point] *entre le Gouvernement et le Parlement* ” et la nécessité d'une “ *élaboration concertée de cet article* ” dont il précisa par ailleurs qu’“ *il devrait reprendre pour l'essentiel, mais avec toute la force que lui donnera son adoption par le Parlement français, les éléments de la déclaration franco-belgo-italienne* ”.

Par la suite, lors du débat sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam, le 16 décembre dernier, M. Pierre Moscovici rappela cet engagement : “ *Le Parlement pourra avoir la possibilité, lors de la ratification du traité, de s'associer solennellement, sous la forme d'un article additionnel à la loi de ratification, à l'exigence posée par les autorités françaises, avec l'appui des gouvernements belge et Italien* ”.

Au-delà de ces déclarations, le Gouvernement a organisé, conformément au vœu exprimé par votre rapporteur, la concertation indispensable. En premier lieu, le Gouvernement a souhaité introduire l'article additionnel par la voie d'amendement afin de prendre le temps nécessaire à la concertation avec le Parlement. Cette concertation, si l'article additionnel avait été directement

introduit dans le projet de loi, aurait dû se dérouler dans des délais très brefs et, en tout état de cause, avant l'examen de ce texte en Conseil des ministres.

En second lieu, le ministre délégué chargé des affaires européennes a présenté un projet d'article additionnel devant la commission des Affaires étrangères du Sénat le 11 février. La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale en a, pour sa part, débattu le 17 février.

Ce projet d'amendement était ainsi libellé : *“ La République française souligne la nécessité de réaliser, au-delà des stipulations du traité signé le 2 octobre 1997, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union européenne préalablement à la conclusion des premières négociations d'adhésion ”*.

A la suite des observations principalement présentées par plusieurs représentants de l'opposition nationale, la formulation du Gouvernement a été substantiellement modifiée.

L'amendement gouvernemental se présente désormais sous la forme suivante : *“ La République française exprime sa détermination de voir réaliser, au-delà des stipulations du traité d'Amsterdam, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union européenne, afin de rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace et plus démocratique, avant la conclusion des premières négociations d'adhésion ”*. Ainsi il a été tenu compte des deux préoccupations principales exprimées par les parlementaires dans le cadre de la concertation :

- l'engagement de la France est mieux affirmé que dans la résolution précédente (la “ détermination ” de la France de voir réaliser une réforme institutionnelle implique, davantage que le seul rappel de la “ nécessité de réaliser ” une telle réforme, la responsabilité de notre pays dans ce processus) ;

- le sens même de la réforme est précisé (“ rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace et plus démocratique ”).

## **2. Une formulation équilibrée**

Tel qu'il se présente, à l'issue de la concertation, l'amendement gouvernemental répond aux objectifs qui lui étaient fixés. Il satisfait en effet un double équilibre entre des exigences différentes.

En premier lieu, il permet d'**engager** le Gouvernement devant la représentation nationale sur la responsabilité qui revient à notre pays pour favoriser un accord sur une réforme en profondeur des institutions européennes, tout en laissant à l'exécutif l'entière liberté sur la façon de conduire la négociation internationale. Le Gouvernement est tenu d'agir mais il n'a en aucun cas reçu un

mandat contraignant qui n'aurait été conforme ni à l'esprit de nos institutions, ni aux nécessités propres à la négociation internationale qui requiert pragmatisme et souplesse.

L'article additionnel réalise par ailleurs un autre équilibre délicat entre la nécessité de conduire une réforme institutionnelle avant les élargissements et le souci de ne pas adresser un signal négatif aux candidats à l'adhésion. Sur le fond, la position défendue dans l'article additionnel présente la rigueur nécessaire, sur la forme, la rédaction a **évit** **une conditionnalité** inopportune. Par ailleurs le sens même de la réforme a été précisé (efficacité et démocratie) et l'article additionnel s'inscrit ainsi dans l'effort pédagogique qui doit être entrepris pour convaincre les pays candidats de leur intérêt direct à intégrer une Union en bon état de marche.

L'élaboration de l'article additionnel représentait un exercice délicat qui a pu être conduit à bien. Sans doute tout texte reste perfectible. Cependant l'adoption éventuelle d'amendements d'initiative parlementaire ne soulèverait pas seulement de réelles incertitudes juridiques, il entraînerait également une navette entre le Sénat et l'Assemblée nationale et partant, de nouveaux délais pour la ratification, qui n'a que trop tardé du traité.

En outre l'article additionnel ne représente qu'**une étape** dans un processus où l'essentiel se joue naturellement dans le déroulement de la négociation à venir avec nos partenaires de l'Union. Il y aurait donc quelque incohérence à faire de cet article un point de fixation et retarder le passage à l'étape décisive que représente l'ouverture de la discussion à Quinze sur une organisation plus efficace et plus démocratique des institutions.

Toutes ces raisons plaident pour une **adoption conforme** du projet de loi transmis par l'Assemblée nationale.

## **II. QUELLE STRATÉGIE POUR QUELLES RÉFORMES ?**

Votre rapporteur s'attachera à répondre à deux questions :

- quelles modifications apporter au fonctionnement de l'Union avant l'élargissement?

- quelle méthode mettre en oeuvre pour réussir là où la Conférence intergouvernementale a échoué ?

### ***A. L'INDISPENSABLE ÉQUILIBRE ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ***

Les propositions avancées ici par votre rapporteur ont avant tout une portée pratique : elles visent à permettre à l'Union élargie à 20 voire à 25 membres

de continuer non seulement à fonctionner mais aussi d'avancer dans le processus de construction européenne. A titre d'exemple, dans le scénario d'un élargissement maximal, la présentation par chaque Etat de sa position, qui est de règle au Conseil, réclamera à elle seule, quatre heures !

Il ne s'agit donc pas ici d'étendre les compétences de l'Union européenne. Les traités fixent déjà un large champ de possibilités aux Etats membres qu'il convient d'utiliser pleinement. Il importe bien davantage de recentrer le débat sur la recherche d'une plus grande efficacité des mécanismes institutionnels, il faut aussi combler le fossé qui s'est creusé entre l'Union et les citoyens. **L'efficacité et la légitimité constituent ainsi les deux maître-mots appelés à guider une réforme de l'Union.**

## 1. L'efficacité

L'objectif d'efficacité se décline autour de deux thèmes : la procédure de décision au sein du Conseil, la composition de la Commission.

### *a) La révision des procédures de décision*

Elle pourrait reposer sur **trois types de mesures.**

#### **- L'extension du champ d'application de la majorité qualifiée**

**Elle constitue une condition indispensable pour continuer de prendre des décisions dans une Europe élargie.** Elle devrait porter sur deux domaines :

1° le pilier communautaire où le vote à la majorité qualifiée doit devenir la règle et l'unanimité, l'exception (la règle de la majorité devrait notamment prévaloir dans le domaine de l'**harmonisation fiscale**, seul moyen d'éviter la pratique du "dumping fiscal") ; pourrait être notamment retenu un système à trois étapes : la majorité simple des voix exprimées au Conseil pour les votes de procédure, la majorité qualifiée existante (environ 70 % des voix) pour les questions courantes, enfin une nouvelle majorité qualifiée plus rigoureuse (environ 80 % des voix) pour les sujets supposés les plus sensibles.

2° la nomination du **président de la Commission** afin de faire prévaloir les qualités de la personne plutôt que sa capacité à s'effacer.

- L'extension de la majorité qualifiée suppose une **révision des conditions de vote**. En effet, le système actuel de pondération des voix n'est plus adapté.

#### **Systeme actuel de pondération des voix (art. 205)**

- 10 voix pour l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni
-----------------------------------------------------------------

- 8 voix pour l'Espagne
- 5 voix pour les Pays-Bas, la Grèce, la Belgique et le Portugal
- 4 voix pour l'Autriche et la Suède
- 3 voix pour le Danemark, la Finlande et l'Irlande
- 2 voix pour le Luxembourg

Les délibérations sont acquises si elles réunissent au moins 62 voix (soit 70 % des voix).

Une certaine sureprésentation des “ petits ” Etats a toujours été admise au sein du Conseil. Elle permet de corriger les déséquilibres auxquels conduirait la seule prise en compte des critères démographiques.

Cependant les élargissements successifs ont entraîné progressivement une **accentuation de ce déséquilibre**. Si le poids démographique des Etats les plus peuplés s'est légèrement érodé au sein de l'Union de 87 % à 79 % des voix entre 1957 et 1995, le poids de leur voix s'est quant à lui sérieusement réduit sur cette période -de 70,59 % à 55,17 % du total des voix. La majorité qualifiée (soit 70 % des voix) ne représente aujourd'hui que 58 % de la population totale.

Aussi l'absence de modification des règles de pondération conduirait-elle, dans l'hypothèse d'une Europe élargie à 27 Etats membres, à cette situation pour le moins paradoxale où les trois plus petits Etats (Luxembourg, Chypre et Malte - soit moins de 1,5 million d'habitants au total) bénéficierait de 6 voix au Conseil tandis que l'Allemagne n'en disposerait que de dix.

Il importe dès lors de prévoir une **repondération des voix** en faveur des grands Etats afin de retrouver un système proche de l'équilibre originel de l'Europe des Douze.

#### **- l'assouplissement de la procédure prévue pour les coopérations renforcées**

Le mécanisme des coopérations renforcées ne soulève pas beaucoup d'enthousiasme ; il ouvre la voie d'une Europe à géométrie variable et compliquera à loisir un système institutionnel dont la transparence n'est déjà pas la première vertu.

Toutefois, l'Europe à “ géométrie variable ” ne se confond pas avec l'Europe “ à la carte ” que préfigure la multiplication des **statuts dérogatoires** reconnus à certains Etats dans le cadre de la coopération sur les questions de libre circulation des personnes. Dans le premier cas, un même groupe d'Etat participe à un même type de coopération ; dans le second, les Etats bénéficiaires de

dérogations prennent, dans un champ donné de coopération, les seules mesures qui leur conviennent.

Sans doute la formule du “ noyau dur ”, de l’Europe à deux vitesses, défendue notamment par M. Jacques Delors qui implique une avant-garde formée par un même groupe d’Etats quels que soient les domaines de coopération, emporte, sur le principe, l’adhésion. Toutefois, en la matière, le pragmatisme doit prévaloir. Les lignes de partage entre les Etats diffèrent selon les sujets. : la France est sans doute plus proche du Royaume-Uni que des pays neutres dans la façon de concevoir la diplomatie; en revanche elle se sépare de son voisin d’outre-Manche sur la façon de régler les questions de libre circulation. Les exemples pourraient être multipliés.

Aussi le mécanisme des coopérations renforcées présente-t-il en théorie la souplesse nécessaire. Encore faudrait-il l’amender de sorte que les quatre dispositions qui en limitent l’efficacité soient **supprimées** :

- d'abord, le droit de veto (sous la forme d'une "raison de politique nationale importante") que tout Etat membre peut opposer à la mise en place d'une coopération renforcée ;

- en second lieu, l'exclusivité dont dispose la Commission pour proposer au Conseil des coopérations renforcées dans le cadre du pilier communautaire afin d'ouvrir également cette faculté aux Etats membres ;

- la nécessité, ensuite, de réunir une majorité d'Etats pour mettre en oeuvre une coopération renforcée afin de laisser la **possibilité à six Etats au moins de poursuivre une coopération renforcée** ;

- enfin l'exclusion de la politique étrangère et de sécurité commune du champ d'application des coopérations renforcées.

#### *b) La composition de la Commission*

La proposition avancée par la France, au moment de la Conférence intergouvernementale, de réduire les effectifs de la Commission à une dizaine de membres apparaissait, à coup sûr, audacieuse mais peu réaliste. Aucun Etat ne peut réellement accepter de n'être pas représenté au sein d'une institution qui joue un rôle aussi crucial dans la procédure de décision communautaire. Ainsi pour votre rapporteur, le débat sur la Commission doit cesser de se cristalliser sur le nombre des commissaires pour se recentrer sur une réorganisation des structures.

Il convient de privilégier ainsi la mise en place autour du président de la Commission de **vice-présidents** chargés chacun d'un grand secteur de compétences (relations extérieures, économie, etc.) et assistés, le cas échéant, de commissaires délégués plus spécialisés –une rotation pouvant être organisée au niveau des vice-présidents entre les différents Etats dans un souci d'équilibre.

## 2. Le souci de légitimité démocratique

Le souci de légitimité démocratique constitue le pendant obligé d'institutions plus efficaces. En effet, il ne servirait à rien de renforcer le système de décision communautaire si ces décisions continuent de se heurter à l'incompréhension voire à l'hostilité de l'opinion publique. Dans cette perspective, la **subsidiarité** comme le **rôle du Parlement européen** apparaissent deux thèmes essentiels.

### *a) La subsidiarité*

Le courant eurosceptique se nourrit pour une large part d'un sentiment de dépossession dû, en particulier, à l'imprécision des limites assignées aux compétences de l'Union. Au-delà de ces préoccupations –qui ne manquent d'ailleurs pas de légitimité– l'indétermination des compétences de l'Union représente également un facteur d'incertitude juridique. Ainsi, à titre d'exemple, dans le cas de l'Allemagne, la concurrence des normes européennes avec les compétences des länder suscite de nombreuses interrogations.

Le rapport Westendorp avait renoncé à dresser une liste des compétences de l'Union. La subsidiarité n'a finalement trouvé d'autre écho dans le traité d'Amsterdam que de simples déclarations d'intention. Aussi convient-il de reprendre la tâche en s'inspirant par exemple du projet Spinelli relatif au traité sur l'Union européenne en 1984, et **distinguer entre les compétences exclusives et les compétences partagées avec les Etats-membres.**

Cette délimitation des compétences permettrait ainsi de recentrer l'Union sur les domaines qu'elle peut réellement assumer.

### *b) Revoir la position de la France vis-à-vis du Parlement européen*

La France a rarement considéré le Parlement européen avec bienveillance. Ce désintérêt s'est traduit par une fragmentation de la représentation française au sein de l'institution de Strasbourg où notre influence se trouve dès lors assez réduite. Une telle situation risque de se révéler extrêmement négative au moment où le traité d'Amsterdam a précisément accru les pouvoirs du Parlement européen. C'est pourquoi il importe de conduire au plus tôt une réflexion, qu'il appartient aux partis politiques d'ouvrir, sur la représentation de la France au sein du Parlement européen afin d'éviter la dispersion actuelle.

## **B. RETROUVER LES VOIES D'UNE AMBITION POUR L'EUROPE**

Ces orientations prises, comment les mener à bien ? A l'exception des aménagements souhaitables de la position française vis-à-vis du Parlement

européen qui ne relève que de l'initiative nationale, elles requièrent toutes un consensus des Quinze. Deux questions, dès lors, se posent :

- quel cadre mettre en place pour obtenir un accord sur la réforme institutionnelle ?
- quelle stratégie la France doit-elle adopter dans cette perspective ?

### **1. La procédure souhaitable**

Il faut, en amont de la révision des traités, éviter la lourdeur d'une procédure intergouvernementale.

Le Marché commun, l'Acte unique et l'Union économique et monétaire sont issus respectivement, il faut le rappeler, des comités Spaak, Dooge et Delors. Un tel mandat pourrait de nouveau être confié par les Quinze à un groupe de personnalités européennes incontestables.

### **2. La stratégie française : cohérence et ouverture**

La stratégie française doit s'appliquer :

- d'une part, à restaurer la cohérence qui a parfois fait défaut à nos positions défendues lors de la Conférence intergouvernementale ;
- d'autre part, à élargir le cercle de nos soutiens et surmonter en particulier le clivage entre "grands" et "petits" Etats.

La concordance des vues de la Belgique, de la France et de l'Italie sur la nécessité de la réforme institutionnelle montre qu'il n'y a rien là d'impossible. Aussi conviendra-t-il d'abord, sans doute, de consolider le groupe franco-italo-belge et d'établir dans ce cadre des positions communes. Ensuite, il importe de rallier au projet d'une réforme institutionnelle le Luxembourg et les Pays-Bas. La prudence observée par ces deux pays à Amsterdam ne s'inscrit aucunement dans leur tradition diplomatique, ouverte sur la construction européenne, mais s'explique notamment par les inquiétudes liées au débat sur la nouvelle pondération des voix. Une formule de compromis doit pouvoir être trouvée sur ce point.

Enfin, rien ne pourra se faire sans l'aval de **l'Allemagne**. La position du gouvernement allemand sur la réforme institutionnelle mérite encore d'être mieux précisée. Français et Allemands devront s'attacher à élaborer une démarche commune. Sans doute faudra-t-il, au préalable, dissiper les malentendus accumulés au cours des derniers mois. L'équilibre entre la réforme institutionnelle –souhaitée

par les Français— et la subsidiarité —thème cher aux Allemands— constitue certainement une bonne base de départ pour aller de l'avant.

\*

\* \*

## CONCLUSION

“ Communautarisation ” progressive des questions liées à la libre circulation des personnes, mise en place d’instruments plus adaptés pour la PESC, recherche d’une plus grande coordination des politiques de l’emploi, institution des coopérations renforcées : les apports du traité d’Amsterdam ne peuvent être tenus pour négligeables. Une part essentielle de ces avancées doit d’ailleurs être mise au crédit des négociateurs français et il faut leur rendre ici hommage.

Toutefois, le traité d’Amsterdam n’a fait qu’effleurer la question pourtant cruciale de la réforme des institutions. Le texte, à cet égard, doit être considéré non comme un aboutissement mais comme un **point de départ**.

L’article additionnel proposé par le Gouvernement constitue une première réponse aux préoccupations exprimées par le Parlement.

La rédaction de cet article représentait un exercice délicat : elle devait éviter une formulation trop contraignante qui n’aurait été conforme ni à l’esprit de nos institutions ni aux exigences pratiques de la négociation internationale.

Par ailleurs, le vote du projet de loi de ratification complété par l’article additionnel ne représente qu’une étape. L’essentiel dépend désormais en effet de l’évolution des positions des Etats membres sur la question institutionnelle. Dans cette période décisive, le Sénat et l’Assemblée nationale, fidèles à leur mission de “ veille ” qui leur revient dans les affaires européennes, devront s’assurer de la détermination et de la capacité du gouvernement à convaincre nos partenaires de la nécessité de procéder à une réforme profonde du fonctionnement de l’Union. L’engagement pris par le Gouvernement dans l’article additionnel prend d’autant plus de relief que les négociations sur la réforme des institutions pourraient se conclure sous la présidence française avant la fin de l’an 2000.

Il importe de regarder vers l’avenir et de ne plus différer la ratification, qui n’a que trop tardé, du traité d’Amsterdam, au risque de ralentir l’ouverture du chantier de la réforme institutionnelle.

C’est pourquoi votre commission vous propose l’adoption conforme du projet de loi portant autorisation de la ratification du traité d’Amsterdam.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat s'est réunie le mercredi 10 mars 1999 afin de procéder à l'examen du présent projet de loi.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Michel Barnier a d'abord rappelé que le choix qui avait été fait par la France lors de la conférence intergouvernementale (CIG) d'être représentée dans la négociation par un membre du Gouvernement avait permis une information très régulière du Parlement au fur et à mesure de l'avancée des travaux de la CIG et qu'il espérait qu'une telle démarche puisse être reprise lors des futures négociations sur les institutions. Il a souligné, par ailleurs, que le traité présentait des dispositions utiles, mais aussi beaucoup d'insuffisances, et qu'il convenait maintenant de le ratifier mais aussi de le dépasser. Il a relevé, parmi les avancées, la reconnaissance par le traité des missions de service public et d'intérêt général ainsi que de la spécificité des régions ultrapériphériques. Il a cité également la mise en œuvre de nouveaux instruments pour la PESC ainsi que la communautarisation éventuelle, au terme d'un délai de cinq ans, des questions liées à la libre circulation des personnes.

M. Michel Barnier est ensuite revenu sur l'échec du traité dans le domaine institutionnel. Il a estimé que, si chaque Etat était convaincu, pour des raisons d'ailleurs différentes, de la nécessité de favoriser l'élargissement de l'Union européenne, la volonté politique avait en revanche fait défaut pour procéder à une réforme ambitieuse des institutions. Il a jugé que l'article additionnel présenté par le Gouvernement répondait à une véritable préoccupation liée au danger d'accepter de nouvelles adhésions sans réforme réelle des institutions. Il convenait en effet, a-t-il ajouté, de favoriser l'émergence à l'échelle européenne d'une véritable communauté humaine et politique. Il a souligné qu'il ne s'agissait en aucune manière de retarder l'élargissement mais de permettre à l'Union de continuer de fonctionner convenablement avec de nouveaux Etats membres.

M. Michel Barnier a alors indiqué que le groupe RPR, dans sa grande majorité, approuverait le projet de loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam, accompagné de l'article additionnel qui avait d'ailleurs reçu l'accord du Président de la République. Il a souhaité par ailleurs que la prochaine conférence intergouvernementale ne se disperse pas et se concentre au contraire sur la réforme des institutions dans leur ensemble, au-delà même des trois points essentiels que représentaient la composition de la Commission, la majorité qualifiée et la repondération des voix. Il a souhaité que, dans ce cadre, des projets ambitieux puissent être discutés. Enfin, il a estimé que le Sénat jouerait un rôle utile en favorisant l'adoption d'un nouveau mode d'élection des députés européens.

M. Michel Caldaguès a souligné que la construction européenne bénéficiait de l'appui d'une majorité composite et ne pouvait être subordonnée à une idéologie dominante. Il a ajouté qu'il existait plusieurs façons de concevoir la construction européenne et que la convergence de vues dans ce domaine supposait un effort commun des différents partis. S'il a reconnu avec le rapporteur que le traité d'Amsterdam ne méritait ni excès d'honneur ni indignité, il a estimé que le débat sur la réforme constitutionnelle préalable à la ratification n'avait pas permis, après le rejet des différents amendements présentés par le RPR, de faire prévaloir une vision équilibrée de la position à observer vis-à-vis de l'Europe.

M. Michel Caldaguès a estimé que, si les gouvernements s'étaient réservé, à travers la procédure du vote à l'unanimité, un moyen de négociation, le Parlement français s'était refusé quant à lui à peser sur les discussions à venir. Après s'être interrogé sur les conditions dans lesquelles la concertation sur l'article additionnel avait été conduite au Sénat, il a jugé raisonnable la formulation retenue dans cet article. Il a estimé, par ailleurs, que la France devait se garder d'un excès d'ambition dans le domaine institutionnel et devait se fixer en la matière des objectifs réalistes. Il a indiqué enfin que, pour sa part, il se prononcerait contre la ratification du traité d'Amsterdam.

M. Xavier de Villepin, président, a alors reconnu que l'Europe bénéficiait en effet d'une majorité fragile et fluctuante. Il a par ailleurs rappelé que l'article additionnel avait fait l'objet d'une concertation au Sénat, le Gouvernement ayant d'abord présenté son projet d'amendement devant la commission, puis sollicité l'avis du rapporteur ainsi que du président de la délégation pour l'Union européenne, après que le texte de l'article ait été modifié.

M. Emmanuel Hamel a souligné, pour sa part, son opposition radicale au traité d'Amsterdam en estimant notamment que la France, en renonçant à conduire une politique étrangère et de défense, s'engageait dans une logique destructrice de son identité.

M. Serge Vinçon, après avoir rappelé la position du RPR lors du débat sur la réforme constitutionnelle, a souligné que le traité d'Amsterdam avait été négocié, sous l'autorité du Président de la République, par un Gouvernement soutenu par la majorité sénatoriale. Il a estimé que le traité d'Amsterdam permettait de donner une dimension plus politique à la construction européenne, notamment à travers les nouveaux moyens mis en œuvre pour la PESC. Il a toutefois estimé indispensable une réforme des institutions préalable à l'élargissement et jugé que l'article additionnel proposé, qui mentionnait la nécessité de mettre en place des institutions plus efficaces et plus démocratiques, répondait à cette préoccupation.

M. Christian de la Malène a souligné qu'il ne pourrait pas, pour sa part, approuver la ratification du traité d'Amsterdam. Il a estimé que les résultats de la CIG n'avaient en rien répondu aux attentes qui avaient été placées dans l'élaboration d'un nouveau traité. Il a ajouté que l'article additionnel présentait

plusieurs ambiguïtés, notamment sur la nature du préalable fixé pour l'élargissement. Il s'est demandé, à cet égard, si une réforme très limitée des institutions ne serait pas considérée comme suffisante pour permettre de nouvelles adhésions. Il a considéré qu'une crise provoquée par le rejet du traité d'Amsterdam constituerait un moyen peut-être plus efficace qu'un article additionnel, dont la valeur était principalement déclaratoire, pour obtenir une réforme substantielle des institutions.

M. Xavier de Villepin, président, a observé qu'une crise en Europe risquerait de mettre en exergue les faiblesses de la construction européenne et de renforcer en conséquence la puissance américaine.

M. André Dulait a estimé que, malgré les réserves que lui inspirait le traité d'Amsterdam, l'Europe représentait pour l'avenir le meilleur moyen d'affronter les défis posés par la mondialisation.

M. Charles-Henri de Cossé-Brissac a indiqué que le groupe des républicains et indépendants se rallierait sans enthousiasme à un vote conforme sur le projet de loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam.

M. Xavier Pintat a indiqué qu'il approuverait la ratification du traité d'Amsterdam tout en rappelant la nécessité de renforcer le contrôle politique sur la construction européenne.

M. Michel Barnier a souligné qu'il fallait développer l'information régulière des citoyens sur les sujets, traités à Bruxelles, qui intéressaient leur vie quotidienne. Il a observé toutefois qu'aucune directive n'avait jamais été mise en œuvre sans l'accord des autorités françaises et que, dans ce domaine, la responsabilité du Gouvernement était davantage engagée que celle des institutions communautaires. Il a rappelé la nécessité de mieux associer les parlementaires nationaux à la construction européenne. Il a cité, à cet égard, le rôle qui revenait à la délégation pour l'Union européenne.

La commission a alors adopté conforme le projet de loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam, adopté par l'Assemblée nationale.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### **Article 1<sup>er</sup>**

Est autorisée la ratification du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé le 2 octobre 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi<sup>6</sup>

### **Article 2 (nouveau)**

La République française exprime sa détermination de voir réaliser, au-delà des stipulations du traité d'Amsterdam, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union européenne, afin de rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace et plus démocratique, avant la conclusion des premières négociations d'adhésion.

---

<sup>6</sup> Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1365 rectifié.

## **ANNEXE -**

### **COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, CHARGÉ DES AFFAIRES EUROPÉENNES**

M. Pierre Moscovici a présenté le projet de loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam.

Après avoir souligné la très large adhésion des parlementaires à la réforme constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam, le ministre délégué chargé des affaires européennes a rappelé que la procédure de ratification entrait désormais dans sa dernière phase. Il a estimé que l'année 1999 se révélerait décisive à plusieurs titres : en effet, la mise en place de l'euro, la négociation de l'Agenda 2000, le processus d'élargissement et, au mois de juin, le déroulement des élections européennes représentaient des enjeux essentiels pour la construction européenne.

M. Pierre Moscovici a ensuite évoqué le traité d'Amsterdam en soulignant que ce texte, malgré ses imperfections, présentait plusieurs mérites. Il a rappelé, en premier lieu, les dispositions destinées à mieux prendre en compte les préoccupations des citoyens. Il a cité, à cet égard, le titre consacré à l'emploi dont certaines mesures avaient pu être adoptées par anticipation ainsi que l'intégration du protocole social dans le corps même du traité. Il a également mis en avant les dispositions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, à la clause de non-discrimination et au principe d'égalité entre hommes et femmes.

Le ministre délégué chargé des affaires européennes est ensuite revenu sur les avancées intervenues dans la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il s'est par ailleurs félicité de la création de nouveaux instruments en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Il a enfin rappelé que le traité avait confirmé la ville de Strasbourg comme siège du Parlement européen et reconnu le statut des régions ultrapériphériques.

M. Pierre Moscovici a observé, dans le domaine institutionnel, que les pouvoirs législatifs du Parlement européen avaient été renforcés et que les Parlements nationaux seraient mieux associés aux travaux de l'Union. Il a jugé que le mécanisme des coopérations renforcées permettrait aux Etats membres qui le souhaiteraient d'aller plus loin dans la construction européenne. Il a toutefois regretté l'absence d'une réforme institutionnelle d'ensemble, tout en relevant que nos partenaires paraissent prêts désormais à reprendre les discussions pour trouver un accord sur le format de la Commission, la majorité qualifiée et la repondération des voix ; la présidence allemande devrait présenter une proposition de calendrier et de méthode sur ces différents points au Conseil européen de juin 1999 à Cologne.

Le ministre délégué chargé des affaires européennes a noté que le projet de loi de ratification comportait, conformément à la règle, un article unique, mais que le Gouvernement, afin de tenir compte des souhaits manifestés par le Parlement, serait tout à fait disposé à introduire un article additionnel sous forme d'amendement, aux termes duquel serait soulignée la nécessité de réaliser des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union préalablement à la conclusion des négociations d'adhésion. M. Pierre Moscovici a souligné que le Gouvernement tiendrait compte des suggestions qui pourraient être faites par les parlementaires sur le contenu de cet amendement, même si la marge de manoeuvre en la matière paraissait limitée ; il convenait en effet d'éviter toute formulation qui s'apparenterait à une conditionnalité et poserait non seulement un problème juridique mais pourrait être également perçue comme un signal négatif par les pays candidats à l'adhésion.

A la suite de l'exposé du ministre, M. Claude Estier a souhaité savoir s'il était possible d'obtenir communication du texte de l'amendement gouvernemental.

M. James Bordas a attiré l'attention du ministre délégué sur la formulation de l'exposé des motifs du projet de loi relative au protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne qui prévoit, pour les seuls actes pris sur le fondement du titre VI, un délai de six semaines entre le moment où une proposition législative est mise par la commission à la disposition du Conseil, et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil.

M. Pierre Fauchon a souhaité qu'un amendement gouvernemental complète le projet de loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam, afin d'insister sur la réforme institutionnelle dont la nécessité s'imposait pour donner à l'Union une efficacité et une légitimité plus grandes. Il a observé que le système institutionnel européen ne s'inscrivait pas dans le schéma classique de la séparation des pouvoirs et soulevait de nombreuses interrogations.

M. Pierre Mauroy s'est interrogé sur la possibilité pour les Quinze de parvenir à un accord sur l'Agenda 2000 au mois de mars prochain. Il a souligné combien un échec sur ce point pèserait de façon négative sur la construction européenne.

Mme Danièle Pourtaud s'est interrogée sur l'état des ratifications du traité d'Amsterdam dans les différents Etats membres.

M. Xavier de Villepin, président, a souhaité savoir si la réforme des institutions avait fait l'objet de débats importants dans les autres Etats membres.

En réponse aux commissaires, M. Pierre Moscovici a d'abord noté que le retard pris par la France dans la procédure de ratification s'expliquait en partie par la nécessité de procéder à une révision préalable de notre Constitution. Il a souligné toutefois que certaines dispositions du traité d'Amsterdam,

principalement en matière d'emploi, avaient pu être appliquées par anticipation. Il a relevé que la réforme des institutions avait été évoquée dans la quasi-totalité des Etats membres et qu'un très large accord existait aujourd'hui sur l'identification des principaux problèmes dans le domaine institutionnel.

Le ministre délégué chargé des affaires européennes a par ailleurs précisé que la limitation du délai de six semaines mentionné par M. James Bordas aux seules mesures prises sur le fondement du titre VI et figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi devait faire l'objet d'une rectification. Il est convenu avec M. Pierre Fauchon que la question institutionnelle se présentait de manière plus aiguë aujourd'hui tout en indiquant que si le droit de censure du Parlement européen vis-à-vis de la Commission représentait un droit fondamental, une telle faculté ne pouvait en aucun cas s'exercer à l'encontre de certains membres de la Commission. Il a ajouté, par ailleurs, que le maintien de la Commission actuelle représentait un élément important pour poursuivre dans de bonnes conditions les négociations sur l'Agenda 2000. Il a estimé en outre qu'une réforme institutionnelle devait, pour réussir, faire l'objet d'une approche circonscrite.

M. Pierre Moscovici a relevé que l'amendement qui serait déposé par le Gouvernement sur le projet de loi de ratification ne pourrait être lui-même amendable par l'Assemblée nationale compte tenu des dispositions du règlement de cette Assemblée. Il a rappelé à cet égard le précédent qu'avait représenté en 1977 le projet de loi sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel - l'article additionnel que comprenait ce texte n'avait pu en effet être amendé. Le ministre délégué a alors donné lecture du projet d'amendement gouvernemental : " La République française souligne la nécessité de réaliser, au-delà des stipulations du traité signé le 2 octobre 1997, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union européenne préalablement à la conclusion des premières négociations d'adhésion. "

Le ministre délégué a relevé à l'attention de M. Xavier de Villepin, président, qui s'interrogeait sur la possibilité, pour les parlementaires de proposer des modifications à cette formulation, qu'il était prêt à des échanges de vues sur ce texte et qu'en outre les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat permettraient à chacun de préciser le sens qu'il conviendrait de donner aux termes généraux retenus par l'article additionnel.

Evoquant enfin la négociation sur l'Agenda 2000, M. Pierre Moscovici a souligné que l'objectif d'un accord avant la fin du mois de mars ne pourrait être satisfait sans un effort partagé par tous les Etats membres ; à l'heure présente, seule la France avait avancé plusieurs propositions constructives tandis que les positions des autres parties n'avaient pas réellement évolué.