

**N° 4381<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1997-1998

---

**PROJET DE LOI**

**portant approbation du Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains Actes connexes, signé à Amsterdam, le 2 octobre 1997**

\*\*\*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES  
ET EUROPEENNES**

(3.7.1998)

La Commission se compose de: M. Jos SCHEUER, Président; M. René KOLLWELTER, Rapporteur du 1er pilier, M. Paul HELMINGER, Rapporteur du 2e pilier, M. Alphonse THEIS, Rapporteur du 3e pilier; MM. Nicolas ESTGEN, Jacques-Yves HENCKES, Jean HUSS, Mme Marcelle LENTZ-CORNETTE, MM. Lucien LUX, Laurent MOSAR et Jean-Paul RIPPINGER, Membres.

\*

**SOMMAIRE**

- Avant-propos
- 1. *Considérations générales*
- 2. *De Maastricht à Amsterdam*
- 3. *La Réforme institutionnelle*
  - 3.1 Le Parlement européen
  - 3.2 Le Conseil et la Commission
  - 3.3 Les autres réformes institutionnelles
  - 3.4 Le rôle des Parlements nationaux
  - 3.5 Conclusions
- 4. *Les différentes politiques appartenant au premier pilier*
  - 4.1 L'emploi
  - 4.2 Le protocole social
  - 4.3 La cohésion sociale et territoriale
  - 4.4 Les préoccupations de santé publique
  - 4.5 La protection de l'environnement
  - 4.6 Le droit d'accès aux documents
  - 4.7 La suspension d'un Etat membre
- 5. *Politique étrangère et de sécurité commune*
  - 5.1 Le manque de cohésion de l'action extérieure de l'Union
  - 5.2 Le manque d'identité et de continuité

- 5.3 Le manque de crédibilité
- 5.4 La rigidité des procédures de décision et en particulier la règle de l'unanimité
- 5.5 Des réactions ponctuelles plutôt qu'une stratégie proactive
- 5.6 Le contrôle démocratique
  - 5.6.1 Contrôle constitutionnel
  - Conclusion
- 6. *La coopération en matière de justice et des Affaires intérieures depuis Maastricht*
  - 6.1 L'héritage de la coopération entre Etats membres
  - 6.2 La mise en pratique du troisième pilier: un bilan mitigé
- 7. *Les modifications apportées au troisième pilier par le Traité d'Amsterdam*
  - 7.1 Nouveaux objectifs et principales orientations
  - 7.2 Les questions transférées dans le premier pilier
    - 7.2.1 La mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice
    - 7.2.2 La coopération judiciaire en matière civile
    - 7.2.3 La question du droit d'asile
    - 7.2.4 La procédure de décision applicable aux matières transférées dans le premier pilier
    - 7.2.5 Les compétences de la Cour de justice de la Communauté européenne
    - 7.2.6 Les dérogations
    - 7.2.7 L'intégration des accords de Schengen dans l'Union européenne
    - 7.2.8 Remarques générales de la Commission des Affaires étrangères et européennes
  - 7.3 La réforme du troisième pilier maintenu
    - 7.3.1 La redéfinition du domaine du troisième pilier en matière de coopération judiciaire et policière
    - 7.3.2 Résumé détaillé des dispositions
    - 7.3.3 Les instruments de la procédure de décision
    - 7.3.4 Remarques d'ordre général de la Commission des Affaires étrangères et européennes
- 8. *L'intégration de Schengen dans l'Union Européenne*
  - 8.1 Le contenu des protocoles
    - 8.1.1 L'acquis de Schengen
    - 8.1.2 L'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne
    - 8.1.3 Les positions particulières du Royaume-Uni, de l'Irlande, de l'Islande et de la Norvège
  - 8.2 Le fonctionnement de Schengen après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam
    - 8.2.1 Le Conseil se substitue au Comité exécutif de Schengen
    - 8.2.2 Les pouvoirs de la Commission européenne et l'intervention de la Cour de justice des Communautés européennes
    - 8.2.3 Le rôle du Parlement européen
  - 8.3 Les conséquences d'une mise en oeuvre anticipée du protocole d'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne et conclusions

- 9. *Les Droits de l'Homme*
- 10. *Le principe et les modalités de la coopération renforcée*
  - 10.1 Les principes
  - 10.2 Les accords de Schengen: un cas d'espèce
  - 10.3 Les modalités
  - 10.4 Les domaines
- 11. *Procédure d'approbation et aspects constitutionnels en relation avec la réforme du troisième pilier*
- 12. *Conclusions générales*
  - 12.1 Un résultat mitigé
  - 12.2 De la nécessité d'un saut qualitatif

\*

### **Avant-propos**

Le projet de loi portant approbation du Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains Actes connexes, signé à Amsterdam, le 2 octobre 1997, fut déposé le 2 décembre de la même année à la Chambre des Députés.

Lors de sa réunion du 6 mars 1998 la Commission des Affaires étrangères et européennes a désigné MM. René Kollwelter, Paul Helminger et Alphonse Theis comme co-rapporteurs du projet de loi.

La Commission s'est réunie à neuf reprises pour adopter finalement, lors de sa réunion du 3 juillet 1998, le rapport sous rubrique.

L'avis du Conseil d'Etat est parvenu à la Chambre des Députés le 12 mai 1998.

Les travaux de la Commission, auxquels les membres luxembourgeois du Parlement européen ont participé activement, ont été organisés de la manière suivante: M. Paul Helminger a été désigné comme rapporteur du deuxième pilier, à savoir la partie du rapport consacrée à la politique étrangère et de sécurité commune; M. Alphonse Theis a été désigné comme rapporteur du troisième pilier, à savoir la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures; M. René Kollwelter a assumé la rédaction des autres parties du présent rapport et notamment du premier pilier.

Signalons dès à présent que la Commission des Affaires étrangères et européennes a adopté ce rapport à une large majorité: 6 députés ont voté pour, 2 députés se sont abstenus, aucun parlementaire n'a voté contre.

\*

Les références aux articles du TUE et du TCE correspondent aux „versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne“.

\*

## **1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Adopté en juin 1997 et signé en octobre de la même année, le traité d'Amsterdam apporte de nombreuses modifications aux différents traités communautaires et au traité sur l'Union européenne.

L'objectif principal du traité d'Amsterdam est de répondre à une exigence du traité sur l'Union européenne de Maastricht qui envisageait sa propre révision. Une conférence intergouvernementale (CIG) a été convoquée en 1996 pour examiner les dispositions du traité prévoyant une révision. Il faut dès à présent souligner que préalablement à cette conférence intergouvernementale une grande discussion publique a eu lieu à tous les niveaux et a vu participer non seulement des institutions et organismes officiels, nationaux et européens, mais bien au-delà bon nombre de partis politiques, de syndicats, d'universitaires, d'ONG de tous les secteurs d'activité.

Ainsi a-t-on vu chacune des institutions communautaires remettre un rapport établissant le bilan de l'application du traité et émettant des suggestions. Le Conseil européen a mis sur pied un groupe de

réflexion présidé par le secrétaire d'Etat espagnol aux Affaires européennes C. Westendorp, qui a élaboré un rapport.

Les critiques justifiées par rapport aux travaux préparatoires du traité de Maastricht ont eu comme conséquences un foisonnement d'idées, de suggestions, de papiers de réflexion, de prises de position, comme s'il s'agissait de réparer les erreurs d'avant Maastricht.

En effet, globalement la révision du traité s'avérait nécessaire pour deux raisons.

Dans la perspective d'un futur élargissement de l'Union européenne, l'adaptation des dispositions du traité s'impose. Dix pays d'Europe centrale et orientale ainsi que Chypre se sont portés candidats à l'adhésion. Lors du Conseil européen de Luxembourg il a été décidé d'ouvrir les négociations proprement dites avec six pays candidats, à savoir Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque et la Slovénie. D'importantes questions financières sont inhérentes à cet élargissement, notamment au niveau de la politique agricole commune et des politiques structurelles. Il se pose bien sûr également des problèmes institutionnels de taille. Puisque les institutions ont été prévues en leur grande majorité pour une Europe à Six, l'élargissement à 21, voire même à 26 Etats membres impliquera certainement une adaptation.

Il faut souligner dès à présent que le traité d'Amsterdam ne répond que partiellement à cette exigence.

D'autre part, lors des débats sur le traité de Maastricht, les citoyens européens avaient fait part de leur aspiration à une démocratisation du fonctionnement de l'Union européenne. Le refus danois du traité de Maastricht lors du premier référendum en juin 1992, le résultat mitigé du référendum français en septembre de la même année, et le faible taux de participation aux élections européennes sont des indices qui traduisent l'impératif d'une démocratisation plus poussée du système. Lors du Conseil européen de Corfou en juin 1994 il en a été tenu compte dans la mesure où le Conseil demandait à réfléchir à des améliorations possibles „dans un esprit de démocratie et d'ouverture“.

La conférence intergouvernementale a conclu ses travaux à Amsterdam les 16 et 17 juin 1997. Faut-il souligner que les négociations entre les Etats membres ont été parfois difficiles en raison des nombreux désaccords et que les résultats obtenus sont à la mesure des compromis inévitables? Ainsi peut-on constater que de nombreux sujets sont abordés dans le traité, mais sans toucher dans certains cas à l'essentiel. Les réformes institutionnelles nécessaires pour aborder sous de bonnes conditions tout futur élargissement n'ont pas eu lieu. Un protocole annexé au traité aborde l'adaptation des institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.

L'impression d'ensemble du traité d'Amsterdam laisse donc une impression d'inachevé, pour reprendre une expression du Conseil d'Etat.

Certes, la structure complexe du texte ainsi que le fait que ce traité doit modifier et compléter un ensemble d'accords et de traités ne facilite guère l'approche et peut facilement donner l'impression, lors d'une première lecture, d'un texte incohérent qui manque de structure logique. Mais en tenant compte de la version consolidée dans laquelle ont été intégrées les modifications apportées par le Traité d'Amsterdam, on se rend compte que „cette impression est fallacieuse et que les auteurs du traité proposent en fait aux législateurs des Quinze un ensemble de réformes plus ou moins importantes dont il ne convient ni de sous-estimer les potentialités, ni de méconnaître les difficultés d'application et d'interprétation qui pourraient en résulter“. Cette analyse globale que le Conseil d'Etat a développée dans son avis est partagée par la Commission des Affaires étrangères et européennes de la Chambre des Députés.

Nul ne peut nier que bien qu'en donnant l'impression d'être imparfait, incohérent, voire inachevé, le traité d'Amsterdam propose tant dans le domaine institutionnel que dans les domaines des politiques communautaires et intergouvernementales des avancées qui, à défaut d'être historiques, peuvent être qualifiées de significatives.

Peut-être qu'à l'avenir plus que dans le passé, le citoyen européen devra être conscient que la construction européenne est une oeuvre de longue haleine, qui se construit patiemment, petit à petit, tous les jours, sans grands progrès révolutionnaires, mais grâce à de petites touches allant dans la bonne direction, qu'une modification du traité sera certainement suivie d'une autre, et que souvent, la première prépare déjà la seconde.

Ainsi Maastricht a-t-il préparé Amsterdam, et Amsterdam constitue-t-il la préparation pour la prochaine modification du traité qui est déjà en discussion, le protocole mentionné ci-avant en étant la preuve tangible.

## 2. DE MAASTRICHT A AMSTERDAM

Le Traité de Maastricht qui est entré en vigueur en janvier 1993, prévoyait déjà l'ouverture d'une négociation en vue de sa propre révision.

Conscients de certaines insuffisances qui ont été articulées dans l'opinion publique lors de discussions préalables à la ratification du traité de Maastricht, les décideurs politiques concernés, chacun à son niveau de responsabilité, ont essayé de tirer les leçons de certains errements du passé et de proposer une démarche et des procédures de révision différentes qui ont mené finalement au traité d'Amsterdam sous rubrique.

En mars 1996, cette négociation entre les 15 pays membres (entre-temps la Suède, la Finlande et l'Autriche avaient adhéré à l'Union Européenne) s'est ouverte sous le nom de Conférence intergouvernementale (CIG). L'objectif déclaré, et finalement atteint, a été de conclure les travaux lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union à Amsterdam en juin 1997.

a. A ses débuts, la révision du traité a été prévue pour doter l'Union d'une *véritable dimension politique*. Sur ce point, de nombreuses critiques, certes justifiées, s'étaient focalisées lors des discussions sur le traité de Maastricht qui va en revanche très loin en ce qui concerne la marche vers l'union monétaire.

Le premier objectif du nouveau traité fut donc de contrebalancer le poids de l'union monétaire par une plus forte union politique.

Dès le début des années 90, M. Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, avait insisté lui-même sur la nécessité d'orienter la construction européenne dans un sens plus favorable à l'emploi ou, à tout le moins, dans une direction qui ne soit pas unilatéralement budgétaro-monétariste. Tel était le sens de son Livre blanc sur „la croissance, la compétitivité et l'emploi en Europe“ qui suggérait, notamment, de lancer une série de grands travaux d'infrastructures.

On a pu apprécier le même souci chez son successeur, notre compatriote Jacques Santer, qui lança à son tour, en 1996, un „pacte de confiance pour l'emploi“ toujours dans le but d'aller à la rencontre des préoccupations majeures de l'opinion.

Plus tard, dans la même année et dans le même esprit, le pacte de stabilité (budgétaire) réclamé par d'aucuns fut complété par la notion de la „croissance“.

b. Le traité d'Amsterdam devait permettre de préparer l'Union à intégrer de *nouveaux membres*: depuis l'effondrement des régimes communistes de l'Europe de l'Est, les candidatures à l'adhésion se sont multipliées et la perspective des élargissements futurs suppose un aménagement des institutions.

c. Les discussions sur les adaptations à apporter au traité ont porté sur *trois grands thèmes*:

- *la modernisation des institutions* dans la perspective de l'élargissement à des pays nouveaux, notamment la limitation du nombre des commissaires européens, l'extension des domaines où les décisions sont prises à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité, et une nouvelle pondération des votes du Conseil selon la taille du pays;
- *le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune* pour doter l'Europe d'une identité et d'une influence extérieures fortes;
- *le rapprochement de l'Union de ses citoyens*, c'est-à-dire l'amélioration du traité dans les domaines social, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que dans le domaine des droits des citoyens européens.

Au fil des négociations mais aussi des discussions publiques qui ont accompagné les travaux préparatoires du nouveau traité, l'idée d'introduire dans le traité un nouveau chapitre sur l'emploi s'est finalement imposée. Il faut souligner que cette idée n'était pas partagée de tous à l'origine.

\*

## 3. LA REFORME INSTITUTIONNELLE

### 3.1 Le Parlement européen

Grâce au traité d'Amsterdam, les pouvoirs du Parlement européen sont renforcés considérablement. Ainsi le nouveau traité tient-il compte des nombreuses critiques formulées contre le traité de Maastricht tout en répondant à l'exigence de démocratisation de l'Union.

Deux types de mesures ont été prises:

– *la procédure de codécision*

Le traité de Maastricht avait introduit le principe de la procédure de codécision dans le but évident de renforcer le pouvoir de décision du Parlement européen. Dans le cadre de cette procédure, en effet assez complexe, le Parlement européen fut doté d'un droit d'amendement et de veto et est devenu un véritable colégislateur dans un certain nombre de domaines, notamment relatifs au marché intérieur.

Par le traité d'Amsterdam la procédure de codécision fait l'objet d'une simplification et est étendue à de nouvelles matières.

Un accord entre le Parlement et le Conseil peut intervenir dès la première phase de la procédure. Après la proposition de la Commission, l'avis du Parlement européen peut contenir des amendements. Si le Conseil accepte ces amendements, ou à défaut de proposition d'amendement, la mesure peut être adoptée directement par le Conseil. Dans le cas où il s'opposerait aux amendements du Parlement celui-ci et le Conseil doivent adopter une position commune. Cette hypothèse correspondrait dans la procédure actuelle, au cas où la commission de conciliation est saisie parce qu'il y a désaccord entre les deux titulaires du pouvoir législatif. Si l'on en croit les chiffres officiels, ce cas de figure s'est présenté dans 15 cas sur 33 où un acte a été adopté.

Une fois la position commune adoptée par le Conseil, le Parlement doit être informé des raisons de cette adoption ainsi que de la position de la Commission. La suite de la procédure ressemble à ce que l'on connaît actuellement. Le Parlement peut approuver, rejeter ou amender la position commune dans un délai de trois mois, à la majorité absolue de ses membres. Dans un délai supplémentaire de trois mois, le Conseil peut approuver les amendements à la majorité qualifiée, auquel cas l'acte est réputé arrêté.

Dans le cas contraire, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement, peut mettre en oeuvre la procédure de conciliation. Comme il s'est fait jusqu'à présent, la Commission participe aux travaux du comité de conciliation. Si ce dernier approuve un projet commun dans un délai de six semaines, le Conseil et le Parlement ont six semaines supplémentaires pour arrêter l'acte respectivement à la majorité qualifiée ou à la majorité absolue des suffrages exprimés. A défaut d'accord d'une des institutions ou à défaut de projet commun, l'acte est réputé non adopté. Les délais de trois mois et de six semaines peuvent être prolongés d'un mois ou de deux semaines, à l'initiative du Parlement ou du Conseil. Une déclaration de la conférence sur les délais de la procédure de codécision indique toutefois que le prolongement doit rester exceptionnel. Le délai entre la deuxième lecture du Parlement et l'issue des travaux du comité de conciliation ne doit jamais dépasser neuf mois.

A noter que la phase d'annonce par le Parlement de l'intention de rejeter la proposition commune est supprimée; en fait elle s'est avérée complètement inutile.

Pour établir l'égalité entre le Conseil et le Parlement il faut souligner que la possibilité, pour le Conseil, d'adopter l'acte malgré l'absence de projet commun élaboré par le comité de conciliation est supprimée également.

Ces réformes répondent au souhait général d'une simplification de la procédure. Elles ne reprennent pas l'ensemble des propositions soumises par le Parlement. Les majorités exigées du Parlement n'ont pas été harmonisées. Selon les cas, le Parlement statue à la majorité de ses membres ou à la majorité des suffrages exprimés. Le pouvoir de la Commission sur les amendements aux positions communes n'a pas été revu. Le Conseil doit se prononcer à l'unanimité sur les amendements qui ont fait l'objet d'un avis négatif de la Commission. Cette règle donne un grand pouvoir à la Commission. Il était également proposé de donner à la Commission le pouvoir de proposer un compromis aux deux délégations du comité de conciliation. Cette proposition n'a pas été retenue, le risque d'augmenter le pouvoir de la Commission ayant été apparemment trop grand.

D'autre part, par le traité d'Amsterdam, il a été procédé à une extension de la procédure de codécision, bien que le Parlement réclamât la généralisation, hormis les cas où s'appliquent les procédures de consultation (comme dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune) ou d'avis conforme (comme lors de la révision des traités, des élargissements, des accords internationaux, des ressources propres). A noter que les propositions de certains membres du groupe Westendorp allaient dans le même sens. Ils n'ont pas obtenu satisfaction, mais le nombre des matières dans lesquelles s'appliquera la procédure de codécision a été notablement augmenté. Ces matières sont dorénavant les suivantes: non-discrimination, citoyenneté européenne, sécurité sociale, accès aux activités non salariales, transports, actions d'encouragement dans le domaine de l'emploi, décisions d'application du Fonds

européen de développement régional, mise en oeuvre du programme cadre pluriannuel en matière de recherche, environnement, coopération au développement, politique sociale, droits d'accès aux documents, lutte contre la fraude.

Avec ces modifications, le parlement européen fera oeuvre de législateur dans toutes les politiques communautaires. A noter cependant que la procédure de codécision ne s'applique pas forcément aux décisions de base, par exemple dans le cadre des fonds structurels, mais que le Parlement interviendra par après.

### *L'extension du champ de la codécision*

N.B.: La procédure de codécision est tout d'abord étendue par les accords d'Amsterdam à certaines **dispositions existantes** du traité; celles-ci figurent ci-dessous en caractères normaux. Elle est également appliquée à certaines **dispositions nouvelles**, qui figurent ci-dessous en italiques.

Les nouveaux domaines régis par la procédure de codécision sont les suivants:

Article 12 TCE:	Réglementation visant à garantir l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité.
Article 18 TCE:	Mesures destinées à faciliter l'exercice du droit de circulation et de séjour des citoyens de l'Union sur le territoire des Etats membres.
Article 42 TCE:	Mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs et à leurs ayants droit: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales;</li> <li>b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats membres.</li> </ol>
Article 46, par. 2 TCE:	Coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant, en matière de droit d'établissement, un régime spécial pour les ressortissants étrangers pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.
Article 47, par. 2 TCE:	Coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de ces activités.
Article 67 TCE:	<i>Mesures fixant les procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats membres, et définissant un modèle type de visa (après une période de 5 ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam).</i>
Articles 71 et 80 TCE:	Politique commune des transports.
Article 129 TCE:	<i>Actions d'encouragement dans le domaine de l'emploi.</i>
Article 135 TCE:	<i>Mesures destinées à renforcer la coopération douanière entre les Etats membres et entre ceux-ci et la Commission.</i>
Article 137: par. 1 et 2 TCE	Politique sociale (= prescriptions minimales + encouragement à la coopération) dans les domaines suivants: – santé et sécurité des travailleurs, conditions de travail, information et consultation des travailleurs, égalité hommes/femmes dans le travail.
Article 141 TCE:	Egalité hommes/femmes en matière d'emploi et application du principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur.
Article 148 TCE:	Décisions d'application relatives au Fonds social européen (FSE).
Article 150 TCE:	Politique de formation professionnelle.
Article 152 TCE:	<i>Politique de santé publique (mesures fixant les normes de qualité et sécurité des organes et substances d'origine humaine, mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaires dans un but de santé publique).</i>

Article 153 TCE:	Mesures qui appuient et complètent la politique des Etats membres dans le domaine de la protection du consommateur.
Article 156 TCE:	Etablissement et développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie.
Article 162 TCE:	Décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional (FEDER).
Article 166 TCE:	Programme-cadre de recherche et de développement technologique.
Article 175 TCE:	Politique de l'environnement (sauf mesures concernant la fiscalité, l'affectation des sols et la gestion des ressources hydrauliques, et le choix par un Etat membre de la structure de son approvisionnement énergétique).
Article 171 TCE:	Politique de coopération.
Article 255 TCE:	<i>Droit d'accès aux documents du Conseil, de la Commission et du Parlement européen.</i>
Article 280 TCE:	<i>Mesures de prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, et mesures de lutte contre cette fraude.</i>
Article 285 TCE:	<i>Mesures en vue de l'établissement de statistiques.</i>
Article 286 TCE:	<i>Mise en place d'un organe indépendant de contrôle chargé de surveiller l'application aux institutions et organes de l'Union des règles sur le traitement des données à caractère personnel.</i>

En ce qui concerne la procédure de simple consultation, elle restera désormais limitée à la politique agricole, à la politique de la pêche, à la politique de la concurrence, à l'harmonisation fiscale, au rapprochement des législations, à l'article 308 TCE, à certaines matières nouvelles (visas, asile, immigration) et aux décisions du Conseil dans le domaine de la coopération intergouvernementale (2e et 3e piliers).

Dans son avis le Conseil d'Etat regrette que les auteurs du traité d'Amsterdam n'aient pas réussi à revoir le problème de la classification des actes communautaires et d'insérer dans le traité une disposition établissant une hiérarchie appropriée entre les différentes catégories de normes. Ainsi le parlement européen, en tant que colégislateur, participe-t-il indistinctement au pouvoir législatif mais aussi au pouvoir réglementaire, prérogative appartenant en règle générale au pouvoir exécutif.

Le Conseil d'Etat déplore cet état de fait et estime que „l'image du parlement européen vis-à-vis de l'opinion publique et l'efficacité de ses travaux exigent une réforme aboutissant à ce qu'il n'ait plus à se prononcer que sur des textes réellement législatifs, c'est-à-dire fondamentaux". Dans cet ordre d'idées le traité sous rubrique risque d'alourdir davantage une procédure législative communautaire déjà passablement lourde et pas toujours efficace.

#### *– Le nombre des membres du Parlement européen*

Le traité d'Amsterdam dispose que le Parlement européen, même dans la perspective de futurs élargissements, ne pourra dépasser le nombre de sept cents membres. Actuellement ce chiffre est de 626, de sorte que tout développement futur important rendra indispensable une adaptation de la composition actuelle du Parlement.

Tout en arrêtant le nombre total de députés, le traité d'Amsterdam complète l'acte relatif à l'élection des députés européens en prévoyant que „le nombre des représentants élus dans chaque Etat membre doit assurer une représentation appropriée des peuples des Etats réunis dans la Communauté”.

Nul n'est besoin de souligner que ce point précis suscite un intérêt majeur auprès des petits Etats membres en général, et au Luxembourg en particulier. La disposition citée plus haut est certes restée relativement vague et peu contraignante pour assurer le nombre actuel minimum de sièges aux petits Etats membres. Dans ce contexte le rapport du Parlement européen sur le traité d'Amsterdam a été plus précis puisqu'il note que l'ajustement du nombre de députés européens devra être effectué „sans que soient mises en question les conditions minimales d'une représentation parlementaire efficace de la population des petits Etats membres”.

Il va sans dire que les discussions à ce sujet reprendront plus vivement à partir du moment que vont avancer les négociations en vue d'un ou des élargissements.

La Commission des Affaires étrangères et européennes de la Chambre des Députés entend souligner l'importance de cette question pour notre pays vis-à-vis de ses partenaires européens, tous de taille plus

grande. En effet l'opinion publique et avec elle la Commission des Affaires étrangères et européennes, sinon la Chambre des Députés dans sa totalité, ne comprendraient pas que notre représentation au Parlement européen puisse décroître; voilà pourquoi le Gouvernement est invité à consolider, lors de futures négociations, le nombre de six représentants parlementaires que nous connaissons aujourd'hui. En effet, on voit mal de quelle manière pourrait fonctionner tant soit peu sérieusement une délégation de moins de six représentants, d'autant plus que la possibilité de la représentation de tous les courants du spectre politique ne serait guère assurée.

Enfin, il faut noter qu'en ce qui concerne le siège du Parlement européen, il a été ajouté au traité d'Amsterdam un Protocole selon lequel le Parlement européen a son siège à Strasbourg où se tiennent les douze périodes de sessions plénières mensuelles, y compris la session budgétaire. Les périodes de sessions plénières additionnelles se tiennent à Bruxelles. Le secrétariat général du Parlement européen et ses services restent installés à Luxembourg. L'article unique dudit Protocole, qui confirme le statu quo, prévoit également que le Conseil a son siège à Bruxelles. Pendant les mois d'avril, de juin et d'octobre, le Conseil tient ses sessions à Luxembourg. La Commission a son siège à Bruxelles. Les services énumérés aux articles 7, 8 et 9 de la Décision du 8 avril 1965 sont établis à Luxembourg. La Cour de Justice et le Tribunal de première instance ont leur siège à Luxembourg. La Cour des Comptes a son siège à Luxembourg. Le Comité économique et social a son siège à Bruxelles. Le Comité des Régions a son siège à Bruxelles. La Banque européenne d'investissement a son siège à Luxembourg. La Banque centrale européenne a son siège à Francfort. L'Office européen de police (Europol) a son siège à La Haye.

Dans le contexte de la question des sièges des institutions et plus particulièrement en ce qui concerne le siège du Secrétariat général du Parlement européen à Luxembourg, la Commission des Affaires étrangères et européennes rappelle les accords intervenus entre la présidence du Parlement européen et le Gouvernement luxembourgeois tendant à maintenir au moins 2000 fonctionnaires (sur quelque 3.800) du Secrétariat général à Luxembourg. La Commission insiste sur le respect des décisions du Conseil européen d'Edimbourg en matière des sièges des institutions, qui ne sauraient être vidées de leur substance sous aucun prétexte.

### 3.2 Le Conseil et la Commission

Le traité d'Amsterdam prévoit une extension prudente du vote à la majorité qualifiée au niveau du *Conseil*. Comme nous l'avons déjà relevé dans le chapitre concernant le Parlement européen, ce vote s'appliquera dorénavant également aux principales dispositions de la politique sociale, de la politique de l'emploi, de la lutte antifraude et de la politique de recherche et de développement. Tout comme le Conseil d'Etat, la Commission des Affaires étrangères et européennes approuve cette extension, notamment en considération de l'état avancé de la législation luxembourgeoise en matière de politique. Dans certains domaines sensibles le principe de l'unanimité restera acquis.

Dans ce contexte le Conseil d'Etat constate „qu'un consensus de plus en plus large semble se dessiner pour ne pas faire du vote à la majorité qualifiée la règle générale. Pour sa part le Conseil d'Etat continue à estimer que dans une Union, qui est d'abord une Union d'Etats souverains, au moins les questions constitutionnelles et quasi constitutionnelles doivent rester soumises au vote unanime. Parmi ces questions devraient continuer à figurer notamment les modifications des traités et protocoles, l'élargissement de l'Union, les ressources propres, la procédure électorale, l'application de l'article 308 TCE, l'harmonisation fiscale, – qui peut avoir des incidences importantes sur les budgets des Etats membres qui restent soumis au vote des parlements nationaux (...)”.

La Commission des Affaires étrangères et européennes partage ces vues. En effet elle estime que dans les domaines où l'intérêt majeur d'un pays est directement visé, le vote à l'unanimité doit rester d'application. Par conséquent elle invite le Gouvernement à continuer à adopter, lors de négociations futures, une position ferme et décidée lorsque les intérêts vitaux du pays l'exigent.

*L'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil*

Article 46, par. 2 TCE:	Coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant, en matière de droit d'établissement, un régime spécial pour les ressortissants étrangers pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.
Article 111, par. 2 TCE:	<i>Elaboration de lignes directrices pour les politiques de l'emploi.</i>
Article 129 TCE:	<i>Actions d'encouragement dans le domaine de l'emploi.</i>
Article 135 TCE:	<i>Mesures destinées à renforcer la coopération douanière entre les Etats membres et entre ceux-ci et la Commission.</i>
Article 137, par. 2, al. 3 TCE:	<i>Lutte contre l'exclusion sociale.</i>
Article 141, par. 3 TCE:	<i>Egalité hommes/femmes en matière d'emploi et application du principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur.</i>
Article 152 TCE:	<i>Politique de santé publique (mesures fixant les normes de qualité et sécurité des organes et substances d'origine humaine, mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaires dans un but de santé publique).</i>
Article 166 TCE:	Programme-cadre de recherche et de développement technologique.
Article 172 par. 1 TCE:	Création d'entreprises communes en matière de recherche et de développement technologique.
Article 255 TCE:	<i>Droit d'accès aux documents du Conseil, de la Commission et du Parlement européen.</i>
Article 280 TCE:	<i>Mesures de prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, et mesures de lutte contre cette fraude.</i>
Article 286 TCE:	<i>Mise en place d'un organe indépendant de contrôle chargé de surveiller l'application aux institutions et organes de l'Union des règles sur le traitement des données à caractère personnel.</i>
Article 299, par. 2 TCE:	<i>Mesures spécifiques fixant les conditions d'application du traité aux régions ultrapériphériques.</i>

Dans le domaine crucial de la pondération des voix lors du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et de l'équilibre entre petits et grands Etats membres, aucun accord n'a pu être trouvé, de sorte que le statu quo persiste. Le protocole No 7 qui est annexé au traité d'Amsterdam, confirme l'impasse actuelle des négociations sur la réforme du Conseil et de la *Commission*.

En ce qui concerne cette dernière et plus spécialement la procédure de sa désignation, il faut rappeler que celle-ci avait déjà été substantiellement modifiée par le traité de Maastricht qui avait introduit l'investiture par le Parlement européen. Par le traité d'Amsterdam cette procédure est légèrement retouchée afin de renforcer davantage le rôle du Parlement et celui du président de la Commission. La désignation du président par les Etats membres devra être approuvée par le Parlement au lieu que celui-ci soit simplement consulté. A noter que le vote d'approbation du Parlement du collège des commissaires n'est pas modifié.

En ce qui concerne la question épineuse de la réduction du nombre des membres de la Commission (à un national de chacun des Etats membres) lors du prochain élargissement, elle n'interviendra qu'à 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. Cette proposition semble recueillir les sympathies du plus grand nombre d'Etats membres. Signalons que cette nouvelle pondération ne pourra intervenir que „d'une manière acceptable pour tous les Etats membres, compte tenu de tous les éléments pertinents, notamment d'une compensation pour les Etats membres qui renoncent à la possibilité de désigner un deuxième membre de la Commission”.

Au plus tard un an avant l'élargissement à plus de 20 Etats membres, une conférence des représentants des gouvernements procédera à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions.

Cet aspect important pour les petits Etats membres en général et pour le Luxembourg en particulier sera donc tranché plus tard. Il s'agira, pour les représentants de notre pays, de rester particulièrement vigilants sur ce point.

Le Conseil d'Etat ainsi que la Commission des Affaires étrangères et européennes estiment qu'il est essentiel que chaque Etat membre puisse désigner un membre siégeant au sein de la Commission qui, dans les rouages institutionnels, détient une position-clé, notamment en raison de son droit d'initiative exclusif en matière de législation communautaire. La représentativité de la Commission dans tous les Etats membres en dépend directement.

### 3.3 Les autres réformes institutionnelles

#### – *Le recours en annulation de la Cour des Comptes*

Afin de donner à la Cour des Comptes le droit d'intenter un recours en annulation dans les mêmes conditions que le Parlement européen par rapport à la Banque centrale européenne, c.-à-d. qu'elle pourra introduire des recours qui tendent à la sauvegarde de ses prérogatives, l'article 230 est modifié. Contrairement aux requérants privilégiés, la Cour des Comptes aura à apporter la preuve d'un intérêt à agir.

Jusqu'à présent, la Cour des Comptes était la seule institution à ne pas être dotée du droit de légitimation active et cette réforme met fin à une anomalie du traité, critiquée à maintes reprises et à juste titre.

Parallèlement les moyens d'action de la Cour des Comptes s'en trouvent renforcés. Elle pourra par exemple demander l'annulation d'actes des institutions ne respectant pas les règles financières de l'Union Européenne.

#### – *Les attributions de la Cour de justice*

Alors que l'organisation, la composition et le fonctionnement de la Cour de justice demeurent inchangés, il y a lieu de noter des changements au niveau des attributions.

Ainsi, sa compétence est étendue, sous certaines réserves certes importantes, aux matières transférées du 3e vers le 1er pilier: visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes. Par ailleurs, elle reçoit des compétences accrues à l'égard du 3e pilier. Dorénavant un Etat membre ou la Commission peut lui adresser un recours en annulation et elle peut être appelée à statuer sur les différends entre les Etats membres et la Commission. D'autre part, chaque Etat membre peut lui reconnaître une compétence pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des différentes catégories d'actes relevant du 3e pilier.

Pour finir il faut relever que la Cour de justice sera compétente pour vérifier que les actes communautaires respectent les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles des Etats membres.

– *Le rôle du Comité économique et social et du Comité des Régions* sera renforcé et les deux institutions auront leur propre administration. Le Comité des Régions pourra établir son règlement intérieur tandis que le Parlement européen pourra dorénavant consulter les deux comités. D'autre part de nouveaux cas de consultations obligatoires sont prévus pour les deux organismes.

#### – *La fraude et les institutions européennes*

Le traité sur l'Union européenne avait mentionné la lutte contre la fraude en incluant un article 209A dans le TCE qui prévoyait l'assimilation des fraudes communautaires aux fraudes nationales ainsi que la coopération entre les Etats membres. Avec le traité d'Amsterdam cette disposition est modifiée dans le sens d'une efficacité accrue. Ledit article dispose que la Communauté et les Etats membres luttent contre la fraude par des mesures dissuasives et offrant une protection effective. Il reprend non seulement la jurisprudence de la Cour de justice mais il ajoute un alinéa à l'article 280 TCE nouveau qui donnera une base légale à des mesures communautaires de lutte contre la fraude. Le Conseil, après consultation de la Cour des Comptes, pourra arrêter des mesures préventives ou curatives de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union Européenne. Il ne pourra cependant toucher au droit pénal ou à l'administration de la justice. Ces matières relèvent du 3e pilier et les Etats n'entendent pas lui reconnaître une quelconque compétence communautaire.

Ainsi, en créant une véritable base légale aux mesures prises contre la fraude on évitera à l'avenir d'avoir recours à l'article 235 (art 308 TCE nouveau), comme ce fut le cas pour l'adoption du règlement

sur la protection des intérêts financiers de l'Union. Alors que l'article 308 TCE nouveau exige l'unanimité du Conseil, tel n'est pas le cas pour l'article 280 TCE nouveau qui prévoit la codécision.

– *Subsidiarité et proportionnalité*

Le traité de Maastricht a introduit les principes de subsidiarité et de proportionnalité et a ainsi modifié l'approche que les institutions communautaires avaient de la fonction législative. Les interventions devaient être moins fréquentes et moins contraignantes à chaque fois que cela était possible.

Le traité a été complété par un certain nombre d'actes des institutions destinés à préciser le sens des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité reprend les conclusions de la présidence du Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 ainsi que l'accord interinstitutionnel d'octobre 1993 en faisant une synthèse des deux.

Dans le protocole précité il est précisé que chaque institution doit veiller au respect des deux principes. Ainsi, la Commission doit-elle motiver ses propositions. Les lignes directrices commandant l'application du principe de subsidiarité sont indiquées. Par l'application du principe de proportionnalité, les directives doivent être préférées aux règlements et les directives cadres aux directives.

Pour finir, il faut préciser que le protocole cité ne fait qu'inclure dans le traité des mesures contenues dans des textes juridiques moins contraignants, ce qui habilite la Cour européenne de justice de mieux assurer le contrôle du respect de ces principes. La Cour de justice ne dispose pas seulement de principes formulés en termes généraux mais elle devra veiller à l'application du protocole.

### 3.4 Le rôle des Parlements nationaux

Un protocole No 9 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne confirme le rôle de la Conférence des organes des parlements spécialisés dans les affaires européennes (COSAC) créée en 1989, tout en le renforçant. Il y est prévu que les parlements nationaux devront recevoir tous les documents de la Commission ainsi que ses propositions législatives. Un délai de six semaines devra s'écouler entre le moment où le Conseil et le Parlement reçoivent la proposition et le moment où elle est mise en discussion au Conseil. Ainsi, les parlements auront le temps de se prononcer.

La COSAC, qui est le principal organe de liaison des parlements nationaux, est officiellement reconnue. La COSAC pourra soumettre aux institutions communautaires des contributions sur les propositions d'actes communautaires ainsi que sur le 3e pilier et elle pourra notamment s'intéresser à la subsidiarité et aux droits fondamentaux.

Le protocole précité va dans le sens de la déclaration relative au rôle des parlements nationaux annexée au traité de Maastricht, bien que cette dernière fût nettement moins précise. Elle visait simplement à encourager la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union et les contacts entre parlements.

Par le protocole No 9 la transmission des documents aux parlements nationaux devient obligatoire et le délai de six semaines est incorporé dans la procédure législative.

La Commission des Affaires étrangères et européennes se félicite des innovations contenues dans ce protocole, notamment pour ce qui est de la transmission aux parlements nationaux de tous les documents de consultation de la Commission (Livres verts, Livres blancs et communications) et de la fixation d'un délai minimal entre la réception des propositions législatives de la Commission dans les langues communautaires et leur inscription à l'ordre du jour du Conseil.

Par ailleurs la Commission des Affaires étrangères et européennes apprécie le fait que contrairement à certaines propositions, il n'a pas été créé de nouvelles institutions ni de nouveaux organes. En effet, un foisonnement d'organes ou d'institutions européens ne favoriserait certainement pas la simplification du processus décisionnel. Cette observation concerne aussi la proposition de créer une seconde Chambre pour les parlements nationaux et un Conseil consultatif supérieur.

En ce qui concerne la COSAC, la Commission regrette que le traité d'Amsterdam se limite à l'officialiser sans l'institutionnaliser. Néanmoins le rôle de la COSAC sort renforcé sur le plan politique. Dorénavant la COSAC aura la faculté de soumettre des propositions au Conseil, à la Commission ou au Parlement européen et de les informer.

En ce qui concerne le fonctionnement interne de la Chambre des Députés sur le plan des affaires européennes, la Commission des Affaires étrangères et européennes constate une amélioration du flux

d'information du Gouvernement. Elle se félicite des efforts d'information du Ministre des Affaires étrangères qui ne réchigne devant aucun effort pour l'informer ou solliciter son avis, plus particulièrement avant et après chaque réunion du Conseil européen.

Dans ce contexte il faut rappeler que les membres luxembourgeois du Parlement européen participent aux travaux en matière d'affaires européennes de la Commission.

D'une façon générale il a été décidé par la Chambre des Députés d'impliquer toutes les commissions parlementaires dans le processus d'intégration européenne en leur conférant la responsabilité de traiter les affaires européennes du secteur qu'elles couvrent habituellement sur le plan national. A cette fin certaines commissions ont institué des sous-commissions chargées des affaires européennes courantes. La Commission des Affaires étrangères et européennes n'est pas outillée pour juger l'efficacité de ce dispositif mais estime que globalement, il faudrait procéder à une évaluation et proposer, le cas échéant, des initiatives tant politiques qu'administratives pour améliorer la situation existante.

L'organisation interne de la Chambre des Députés et un intérêt plus grand de tous pour les affaires européennes sont deux facteurs qui peuvent contribuer, pour une grande part, à une meilleure implication de notre parlement national dans le processus européen.

### 3.5 Conclusions

L'introduction de l'Euro en particulier, et de l'UEM en général, ainsi que l'ensemble des problèmes liés à l'élargissement rendent indispensable un réexamen des institutions et notamment de leur fonctionnement.

La prochaine échéance de l'élargissement (ou des élargissements) pourrait être lourde de conséquences pour l'ensemble de l'Union européenne qui devra obligatoirement approfondir la réforme institutionnelle. Alors qu'au début des travaux de la CIG cette réforme faisait partie intégrante des objectifs de la révision du traité, elle fut abandonnée en cours de route. Mais cela ne peut être que partie remise car la pression pour aborder ce problème atteindra son paroxysme au moment de la première vague de l'élargissement.

\*

## 4. LES DIFFERENTES POLITIQUES APPARTENANT AU PREMIER PILIER

### 4.1 L'emploi

Alors que l'Union européenne compte aujourd'hui 18 millions de chômeurs, il n'existait, jusqu'au Conseil européen extraordinaire de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997, aucune politique communautaire cohérente en matière d'emploi, cette politique relevant de la compétence exclusive des Etats membres. Les seules politiques sociales communes concernaient le Fonds social européen, l'éducation ou la formation.

Certes, l'objectif d'un niveau élevé d'emploi figure parmi les missions assignées à la construction communautaire, mais apparaît en retrait par rapport à l'objectif de la création d'un marché commun, de la réalisation d'une union économique et monétaire ou du développement des échanges économiques.

Cette vision quelque peu restrictive de la politique communautaire de l'emploi s'explique, en réalité, par le fait que l'action de l'Union en ce domaine a été d'emblée restreinte à une simple collaboration entre Etats membres, comme le précise l'article 137 TCE. L'action de la Communauté réduite à la rédaction d'études, d'avis ou à l'organisation de consultations, était donc extrêmement faible.

Ainsi fallait-il constater que le chômage demeure, au sein des pays de l'OCDE, un „mal européen“.

Alors que les grands pays industrialisés, tels les Etats-Unis et le Japon, réussissent, au cours des phases de croissance, à endiguer le chômage, l'Europe ne parvient pas à combattre ce fléau.

Devant les ravages générés par le chômage au sein de nos sociétés, les chefs d'Etat et de gouvernement européens ne pouvaient se permettre de rester inactifs: l'Union européenne se devait de s'attaquer à la préoccupation première de ses citoyens, pour ne pas apparaître comme une pure construction économique et technocrate.

**Taux de chômage**  
**(en % de la population active)<sup>(51)</sup>**

	1985	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (52)	Janvier 1998 (53)	Février 1998 (54)	1998 (55)	Evolution depuis 1994
Union européenne	10,0	7,7	9,3	10,7	11,1	10,7	10,9	10,7	10,4	10,3	10,2	
Belgique	10,3	6,7	7,3	8,9	10,0	9,9	9,8	9,5	8,9	9,0	8,5	—
Danemark	7,1	7,7	9,2	10,1	8,2	7,1	6,0	6,1	5,9	5,5	5,4	↘
Allemagne	7,2	4,8	6,6	7,9	8,6	8,2	9,0	9,7	9,8	9,7	9,8	↗
Grèce	7,0	6,4	7,9	8,6	8,9	9,1	9,6	9,5	nd	nd	9,2	↗
Espagne	21,6	16,2	18,5	22,8	24,1	22,9	22,2	20,9	20,2	20,0	19,7	—
France	10,1	8,9	10,4	11,7	12,3	11,6	12,3	12,5	12,1	12,1	11,9	↗
Irlande	16,9	13,4	15,4	15,6	14,3	12,4	12,3	10,2	9,7	9,6	8,4	↘
Italie	8,5	9,1	9,0	10,3	11,4	11,9	12,0	12,1	12,0	nd	12,0	↗
Luxembourg	2,9	1,7	2,1	2,7	3,2	2,9	3,2	3,7	3,4	3,4	3,9	—
Pays-Bas	8,3	6,2	5,6	6,6	7,1	7,0	6,6	5,3	4,7	nd	4,4	↘
Autriche	3,6	3,2	3,5	3,9	3,8	3,8	4,1	4,4	4,4	4,4	4,2	↗
Portugal	8,7	4,6	4,2	5,7	7,0	7,3	7,3	6,4	6,6	6,6	6,2	—
Finlande	6,0	3,3	13,0	17,5	17,9	16,6	15,7	14,0	12,5	12,5	12,3	↘
Suède	3,0	1,8	5,8	9,5	9,8	9,2	10,0	10,2	9,4	9,0	9,1	—
Royaume-Uni	11,5	7,0	10,1	10,5	9,6	8,8	8,2	7,1	6,7	6,6	6,5	↘

Source: Eurostat

(nd: non disponible)

Le respect, par la plupart des pays, des critères de convergence édictés par le traité de Maastricht et l'assainissement des politiques budgétaires doivent permettre désormais de réorienter la construction européenne en faveur de l'emploi et d'afficher clairement la volonté de faire de la lutte contre le chômage la priorité absolue de l'Europe. Tout laisse penser que cet infléchissement est désormais en cours. Ainsi les Conseils européens d'Amsterdam, des 16 et 17 juin 1997, et de Luxembourg, des 20 et 21 novembre 1997, marquent-ils les premières étapes importantes de la construction européenne en faveur de l'emploi.

A Amsterdam ces efforts se sont traduits par deux innovations majeures: l'adoption d'une résolution sur la croissance, l'emploi et l'introduction, dans le corps même du Traité, de nouvelles dispositions spécifiquement consacrées à l'emploi.

Alors que la politique de l'emploi ne figurait pas dans les politiques communes menées par l'Union européenne, l'article 3 précise désormais que celle-ci a pour tâche de mettre en oeuvre „une stratégie coordonnée en faveur de l'emploi“.

Enfin l'article 126 du traité d'Amsterdam souligne que la promotion de l'emploi est désormais „une question d'intérêt commun“. Les politiques nationales de l'emploi, tout en prenant en compte les spécificités nationales doivent être mises en oeuvre selon des lignes directrices définies par la Commission et le Conseil.

D'après les textes du traité d'Amsterdam, les Etats membres doivent élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi qui vise en particulier à développer une main-d'oeuvre qualifiée. L'Union doit soutenir l'action des Etats membres et établir des lignes directrices à suivre par ceux-ci. Des actions d'encouragement peuvent être décidées, comme cela peut être le cas dans le domaine de la culture ou de la santé.

Mais il y a lieu de souligner que l'harmonisation est expressément exclue. Un comité de l'emploi sera constitué par le Conseil. Il aura pour mission de promouvoir la coordination des politiques nationales de l'emploi et de donner des avis au Conseil.

Comme le relève fort justement le Conseil d'Etat dans son avis, l'examen annuel des lignes directrices est surtout un contrôle de nature politique. On ne voit guère la possibilité de sanctions juridiques à l'égard d'un Etat membre qui se verrait adresser des recommandations par le Conseil pour s'être trop écarté dans sa politique de l'emploi des lignes directrices fixées.

Ces dispositions, complétées certes quelques mois plus tard par les accords de Luxembourg, ont d'abord le mérite d'exister. Cependant, elles paraissent encore bien faibles au regard de l'ampleur des problèmes à résoudre. Chaque Etat reste maître de sa politique de l'emploi, sous réserve de lignes directrices assez floues adoptées par le Conseil. Une coordination plus poussée constituerait, le cas échéant, une réponse plus adéquate au défi du chômage.

Néanmoins il faut reconnaître que le traité d'Amsterdam et les accords du Conseil européen de Luxembourg sur l'emploi marquent une étape décisive dans la relance de la construction communautaire.

Bien que la volonté des quinze Etats membres de lutter contre le chômage soit devenue plus crédible, nous nous trouvons seulement sur la ligne de départ de la nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur de l'emploi.

Désormais c'est aux Etats membres qu'il revient de traduire leurs engagements en décisions opérationnelles et aux opinions publiques des différents pays d'exercer une pression politique sur les gouvernements respectifs en vue du respect de la discipline communautaire.

Les premiers résultats en matière d'emploi des sommets d'Amsterdam et de Luxembourg, ne pourront donc être réellement examinés qu'une fois que tous les plans nationaux pour l'emploi présentés auront été mis en oeuvre et évalués, ce qui se fera lors du Conseil européen de décembre 1998. Au sein de la Chambre des Députés la Commission du Travail et de l'Emploi est compétente en cette matière.

D'une manière générale il faut être conscient que le processus de convergence des politiques nationales de l'emploi sera jugé sur le long terme.

#### 4.2 Le protocole social

A la suite des dernières élections au Royaume-Uni en mai 1997, les Britanniques se sont ralliés au protocole social du traité de Maastricht dont ils s'étaient expressément distancés.

A partir du moment où le gouvernement britannique admettait de souscrire aux engagements du protocole, ses dispositions ont pu être introduites dans le traité d'Amsterdam. Dorénavant les articles 136 à 143 TCE correspondent au protocole social.

En comparant ces dispositions, d'une part, au protocole social de 1992, et d'autre part, aux anciennes dispositions du TCE sur la politique sociale, on constate quelques modifications.

Contrairement au protocole social, le traité d'Amsterdam fait référence à la Charte sociale de 1961, signée dans le cadre du Conseil de l'Europe. Le traité ne donne pas à ce texte une valeur obligatoire. Les Etats sont simplement „conscients des droits sociaux fondamentaux“ qu'il contient. Mais le fait de citer ce texte n'est pas dénué de signification. Il servira de référence pour les mesures à prendre par l'Union européenne. Dans ce contexte il échet de signaler que dans une recommandation d'avril 1998, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe „se félicite aussi de l'allusion explicite du traité d'Amsterdam à la Charte sociale du Conseil de l'Europe. Le meilleur moyen d'atteindre les objectifs du nouvel article 117 du Traité instituant la Communauté européenne (l'Union) serait que cette dernière adhère en tant que telle à la Charte sociale“.

Dans le chapitre de la coopération entre les Etats membres, que la Commission doit encourager, les Etats ont précisé les modalités de l'action de la Commission. Celle-ci doit agir par l'élaboration d'études, d'avis et l'organisation de consultations. La consultation du Comité économique et social est prévue.

Le principe de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ne s'impose plus seulement aux Etats membres. Le Conseil et le Parlement, conformément à la procédure de codécision, doivent prendre des mesures afin de faire respecter ce principe.

Par rapport aux dispositions du TCE sur la politique sociale, les domaines d'action des Etats membres sont moins nombreux. L'ancien article 118 visait l'emploi, le droit du travail, la formation profession-

nelle, la sécurité sociale, la protection contre les accidents et les maladies professionnelles, l'hygiène du travail, le droit syndical et les négociations collectives. Seule la sécurité sociale est visée dans les nouvelles dispositions du traité.

Ces dernières vont, par contre, beaucoup plus loin que le TCE en matière de négociation collective, comme déjà le protocole social de 1992. Le TCE prévoyait simplement que le dialogue social pourrait déboucher sur des relations conventionnelles. Grâce au traité d'Amsterdam la conclusion d'accords collectifs communautaires entre les partenaires sociaux est désormais possible. Cette mesure, depuis longtemps revendiquée par le monde syndical européen, est capitale pour mettre sur pied des relations sociales modernes au-delà des frontières nationales. Deux accords collectifs ont été conclus à ce jour, un accord sur le congé parental et un accord sur le travail à temps partiel.

La Commission des Affaires étrangères et européennes de la Chambre des Députés estime que l'incorporation du Protocole social dans le traité constitue un vrai progrès dont elle se félicite en ce sens qu'elle confère plus de cohérence et d'unité à la politique sociale de la Communauté. Il en est de même de l'amorce d'une coordination des efforts des gouvernements et des partenaires sociaux qui est inscrite dans le nouveau traité. Par contre, elle regrette qu'il n'ait pas été possible d'inclure dans le traité les principes de base de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux à laquelle il est seulement fait allusion à l'article 136 TCE, ni de retenir la proposition selon laquelle la Commission aurait dû présenter un calendrier et un ensemble de mesures visant à réaliser l'union sociale. Par ailleurs on peut regretter que le traité, tout en mentionnant pour la première fois la lutte contre l'exclusion, n'ait pas prévu l'obligation pour l'Union européenne de mener une politique visant à mettre un terme à l'injustice sociale, à l'exclusion, à la discrimination et à la pauvreté, entre autres par le biais d'actions directes de lutte contre l'exclusion sociale.

#### **4.3 La cohésion sociale et territoriale**

Le traité d'Amsterdam comporte des dispositions relatives aux services d'intérêt économique général. Ces éléments, qui doivent être compris aussi comme un renforcement de la dimension sociale du traité, figurent parmi les principes du TCE. Le nouvel article 16 TCE reconnaît dorénavant la place qu'occupent ces services „parmi les valeurs communes de l'Union ainsi que le rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union“ (énergie, télécommunications, transports, etc.). Les Etats membres doivent veiller „à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions“, même si les services concernés ne sont pas pour autant entièrement soustraits aux règles de concurrence du traité et si les dispositions concernant les aides étatiques restent applicables.

Cet aspect revêt une importance politique majeure à l'heure où la déréglementation et la vague de libéralisation tous azimuts servent surtout à renforcer la compétitivité dans de nombreux secteurs économiques et où il faut préserver la notion de service public qui fait partie intégrante du modèle de société européen. Les services d'intérêt économique général sont considérés désormais comme des valeurs communes de l'Union jouant un rôle important „dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union“.

Mentionnons encore dans ce contexte la signature d'un Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres qui fixe comme objectif la prise en compte des „besoins démocratiques, sociaux et culturels“ de chaque société ainsi que la „nécessité de préserver le pluralisme dans les médias“. Le même protocole fournit des dispositions interprétatives relatives au financement du service public de radiodiffusion.

L'Allemagne a fait acter une déclaration relative aux établissements de crédit en Allemagne qui assurent une infrastructure financière qui couvre l'ensemble du territoire. Le Luxembourg et l'Autriche ont fait une déclaration dans le même sens.

#### **4.4 Les préoccupations de santé publique**

Les récents problèmes et véritables scandales nés de la diffusion de l'encéphalite spongiforme bovine ou maladie de la vache folle a incité les Etats à se préoccuper davantage des considérations de santé publique. Les paragraphes 3, 4 et 5 de l'ancien article 100A TCE (art 95 TCE nouveau) relatif à l'harmonisation en vue de l'établissement du marché intérieur sont modifiés dans le sens suivant:

Lorsqu'il s'agira de proposer des mesures d'harmonisation, la Commission devra non seulement prendre pour base un niveau de protection élevé en matière de santé, d'environnement, de sécurité et de

protection des consommateurs, mais aussi tenir compte des nouvelles évolutions basées sur des faits scientifiques. Dans le cas présent, il s'agit surtout de répondre aux reproches faits à la Commission lors de la crise de la vache folle, où il lui avait notamment été reproché de ne pas avoir tenu compte des avis d'experts indépendants.

Au cas où des Etats voudront maintenir leurs droits après l'adoption d'une mesure d'harmonisation, ils devront en indiquer les raisons. S'ils souhaitent interdire des mesures nouvelles – possibilité qui leur est désormais reconnue – ils devront aussi s'appuyer sur des preuves scientifiques. Pour statuer sur ces mesures, la Commission aura à sa disposition un laps de temps de six mois.

Au cas où un Etat soulèvera un problème de santé publique particulier, il devra en informer la Commission qui décidera de l'opportunité de faire des propositions en conseil. La santé publique fera désormais l'objet d'une coopération plus importante.

Signalons encore que l'article 129 TCE (art 152 TCE nouveau) est modifié. Un niveau élevé de protection de la santé humaine doit être assuré dans toutes les politiques et actions de la Communauté. Les institutions communautaires devront avoir à l'esprit les préoccupations de santé publique quel que soit le domaine dans lequel elles interviennent; il s'agit ici de marquer la volonté des Etats membres de faire de la santé des politiques transversales.

#### **4.5 La protection de l'environnement**

Le nouveau traité prévoit l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles avec l'insertion d'un nouvel article, aux termes duquel les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et dans la mise en oeuvre des politiques et des actions de la Communauté afin de promouvoir le développement durable. Dans une Déclaration annexée à l'Acte final, il est pris acte de l'engagement de la Commission de préparer des études d'évaluation de l'impact sur l'environnement par rapport aux propositions susceptibles d'avoir des incidences significatives.

Par ailleurs il faut signaler que dans l'article 95 TCE des dispositions importantes sont prévues qui permettent de déroger à une mesure d'harmonisation par des normes encore plus sévères. Si, après l'adoption d'une telle mesure, un Etat veut adopter des dispositions nationales, „basées sur des preuves scientifiques nouvelles“ et en raison d'un problème spécifique de cet Etat membre qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il doit désormais notifier à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption. La Commission approuve ou rejette les dispositions nationales après avoir vérifié notamment si elles constituent, le cas échéant, une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

D'autre part, signalons encore que le traité d'Amsterdam contient dorénavant une référence à la nécessité de tenir compte du principe du développement durable.

En ce qui concerne la procédure de prise de décision dans le domaine de l'environnement, précisons que le principe de la codécision, réclamé entre autres par le parlement européen, n'a pas été retenu; il en est de même de l'extension du vote à la majorité qualifiée.

Enfin le traité d'Amsterdam inclut un protocole sur le bien-être des animaux selon lequel la Communauté et les Etats membres, lorsqu'ils formulent et mettent en oeuvre la politique communautaire, tiennent compte pleinement des exigences du bien-être des animaux, tout en respectant les dispositions internes et les usages des Etats membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.

#### **4.6 Le droit d'accès aux documents**

L'accès aux documents détenus par les institutions communautaires renforce la démocratisation de l'Union dans la mesure où il permet d'obtenir les informations nécessaires à la connaissance et à la critique du pouvoir, qui sont capitales dans une démocratie.

Le traité d'Amsterdam reconnaît désormais à tout citoyen de l'Union et à tout résident d'un Etat membre le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Le Conseil et le Parlement, conformément à la procédure de codécision, doivent fixer les principes généraux et les limites d'intérêt public ou privé du droit d'accès; par ailleurs les trois institutions sont appelées à adapter leur règlement intérieur.

Cette disposition a été adoptée principalement à la demande des pays nordiques, qui tenaient à ce que les citoyens puissent accéder aux documents communautaires comme ils peuvent avoir accès aux docu-

ments nationaux. Il y a une dizaine d'années, une disposition analogue a été inscrite dans la législation nationale des Etats membres par le biais d'une directive européenne, mais elle concernait uniquement les documents du domaine de l'environnement.

En fait, le traité ne fait qu'entériner une pratique suivie par les institutions depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne. Par une déclaration annexée à ce traité, la conférence avait affirmé l'importance de la transparence et avait demandé à la Commission un rapport sur l'accès à l'information.

En juin 1993 la Commission a présenté son rapport. Le Conseil et la Commission ont adopté un code de conduite concernant l'accès du public aux documents de ces deux institutions. A la suite, le Conseil aussi bien que la Commission et le Parlement européen, suivis par la Banque européenne d'investissement, ont pris des mesures afin de permettre l'obtention des documents.

La demande doit être introduite par écrit. L'accès à un document est refusé lorsqu'il porte atteinte à la protection d'un intérêt public, comme la sécurité publique ou le bon déroulement des procédures judiciaires, à la protection de l'individu et de la vie privée, à la protection des intérêts financiers de la Communauté, à la protection de la confidentialité requise par la personne ou l'Etat qui a fourni l'information. Selon le règlement intérieur du Conseil, ses délibérations sont protégées par le secret, sauf si le Conseil décide d'autoriser la production d'une copie de ses procès-verbaux.

Le tribunal de première instance et la Cour de justice ont veillé à ce que le droit d'accès soit effectivement appliqué.

Certes, les exceptions sont nombreuses et susceptibles d'interprétation large, mais la reconnaissance d'un droit d'accès aux documents est de nature à rapprocher l'Union de ses citoyens. Les institutions européennes ne seront plus plongées dans le secret et les citoyens pourront avoir connaissance des raisons pour lesquelles les décisions sont prises.

Dans un premier temps, ce droit à l'information sera probablement utilisé surtout par les personnes ou les associations les mieux informées, mais cette information pourra rejoindre dans un deuxième temps le simple citoyen.

#### **4.7 La suspension d'un Etat membre**

Le „Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement“, c'est-à-dire le Conseil européen, pourra constater à l'unanimité „la violation grave et persistante“ des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'Etat de droit. Cette procédure sera déclenchée sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission et avis conforme du Parlement européen. Le Conseil pourra ensuite suspendre certains des droits de l'Etat en question à condition que cette proposition soit adoptée à la majorité qualifiée.

Parmi les droits susceptibles d'être suspendus, citons le droit de représentation parlementaire ou les droits financiers. Le Conseil européen statuera à la majorité qualifiée pour modifier ces mesures ou y mettre fin.

A la limite on pourrait imaginer qu'à l'avenir cette procédure de suspension fût mise en oeuvre pour faire pression sur des Etats qui ne respecteraient pas les droits des minorités. Cependant il faut se rendre à l'évidence que l'utilisation de cette procédure jetterait un froid diplomatique qui fera rechigner les Etats à y avoir recours. L'expérience récente du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'Homme, qui serait autorisé à suspendre la représentation parlementaire des Etats, puis de les exclure, montre que les Etats sont réticents à appliquer de telles procédures.

\*

### **5. POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE**

En ce qui concerne le deuxième pilier, c.-à-d. la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union, le présent rapport essaie de résumer les principales critiques formulées à la suite du Traité de Maastricht ainsi que les réponses qu'y apporte le Traité d'Amsterdam.

#### **5.1 Le manque de cohésion de l'action extérieure de l'Union**

Dans le domaine des relations extérieures, les compétences de l'Union et de ses Institutions, selon le Traité de Maastricht, sont incomplètes et hétéroclites tout comme les modalités selon lesquelles ces compétences sont exercées.

Il en résulte que l'action extérieure de l'Union elle-même est apparue souvent comme disparate et que, faute de pouvoir utiliser de manière cohérente tous les moyens de politique extérieure dont elle dispose, son action a souvent manqué d'efficacité.

Avec ses 375 millions d'habitants, son PIB de 7.132 billions ECU, son commerce extérieur de 625,1 milliards ECU, soit 20,12% du commerce mondial, sa position stratégique entre la Russie, l'Asie, l'Afrique et le continent américain, sa capacité d'innovation et d'intégration, l'Union européenne pourrait être une force tranquille pour assurer la paix dans le monde, à condition de savoir donner un objectif commun à son action et de mettre de façon cohérente tous ses moyens au service de cet objectif.

Or tel n'a pas été le cas dans le passé.

Il y a certes depuis longtemps une politique commune en matière de commerce extérieur et qui a fait ses preuves. On en est loin en ce qui concerne l'action diplomatique proprement dite. Malgré tous les progrès réalisés dans le cadre de la coopération politique, on ne peut en effet guère parler de politique étrangère de l'Union et encore moins de politique de sécurité ou de défense communes. Ce sont là des domaines qui ont été jalousement réservés aux souverainetés nationales et toute action commune ne pouvait être que ponctuelle, décidée et exécutée par accord intergouvernemental unanime avec toutes les lenteurs et inefficacités que cela implique.

Il en allait de même de domaines relevant traditionnellement, il est vrai, de la politique intérieure de chaque pays, mais dont il est évident aujourd'hui, qu'ils requièrent une action politique internationale cohérente, constante, crédible et efficace: droit d'asile et d'immigration, lutte contre la criminalité organisée (trafic de drogues et d'armes et traite d'êtres humains, criminalité économique, terrorisme etc.).

Le besoin de revoir la copie de Maastricht était donc unanimement reconnu. Il fut plus difficile de se mettre d'accord jusqu'où progresser.

D'aucuns, dont les pays du Benelux ont plaidé lors de la Conférence Intergouvernementale pour une communautarisation de la PESC et du troisième pilier. Ils n'ont pas été suivis, mais quelques progrès importants ont quand même été enregistrés.

Tout d'abord relevons une particularité du langage juridique: là où le Traité de Maastricht prenait encore soin de parler dans un même souffle de l'Union et de ses Etats membres, le Traité d'Amsterdam ne parle plus que de l'Union. C'est l'Union qui „définit et met en oeuvre une politique étrangère et de sécurité couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité“ (art. J.1.1). Plus clairement encore, là où l'Acte Unique retenait que les „positions communes“ constituent „un point de référence pour les politiques des Etats membres“ et que le Traité de Maastricht prévoyait que „les Etats membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes“, le Traité d'Amsterdam dispose que les décisions de l'Union engagent les Etats membres qui „appuyent activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle“ et qui „s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales“ (art. II.1.2 TUE).

En engageant les Etats membres à oeuvrer „de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle“ (art II.1.2 TUE), le Traité d'Amsterdam implique – timidement il est vrai – un engagement de sécurité collective qui pourrait un jour déboucher sur une vraie politique de sécurité et de défense de l'Union. Le souci de ne pas affaiblir les engagements pris par les Etats qui sont membres de l'Alliance Atlantique ou de l'Union de l'Europe Occidentale, celui de ne pas forcer la main à ceux qui ne le sont pas ainsi que les difficultés qui existent entre certains Etats membres n'ont pas permis d'aller plus loin, mais un jalon a sans doute été posé.

Enfin, le Traité stipule clairement que „l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement“ (art. 3. 2e alinéa TUE).

Voilà donc clairement exprimée la volonté politique d'une action politique extérieure commune et cohérente de l'Union comprenant l'ensemble des domaines d'activité: diplomatie, commerce extérieur, coopération au développement, sécurité.

La Commission des Affaires étrangères et européennes se félicite de cette nouvelle détermination dont elle attend qu'elle se traduise effectivement dans des stratégies communes et dans des positions et actions communes.

La Commission note que cette détermination est confirmée par certains arrangements procéduraux, notamment en ce qui concerne l'implication de la Commission et surtout par la création du poste de Haut

Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et d'une Unité de planification de la politique et d'alerte rapide. Ce rapport commentera par la suite en détail la création de ces deux organes.

Quant à la Commission, elle est désormais pleinement associée à tous les travaux et à toutes les décisions concernant la politique étrangère et de sécurité. Elle peut même être autorisée par le Conseil à assister la Présidence dans certaines négociations diplomatiques dans des domaines autres bien sûr que ceux pour lesquels elle est compétente elle-même et exclusivement en vertu des Traités. La Commission des Affaires étrangères et européennes reviendra plus loin sur une question de conformité avec notre Constitution qui se pose dans ce contexte et qui a aussi été soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis.

## 5.2 Le manque d'identité et de continuité

La politique, au-delà de son contenu, a depuis toujours acquis une dimension supplémentaire, souvent capitale, par les hommes qui lui ont donné expression. La médiatisation de nos sociétés n'a fait que renforcer ce phénomène de personnalisation.

Quant à la continuité, le Luxembourg est bien placé pour en mesurer toute l'importance: l'ancienneté que leur longévité politique a généralement permis à nos représentants d'acquérir dans les enceintes internationales, a bien souvent compensé la taille réduite du pays et parfois même la fragilité de telle ou telle de nos positions sur le fond. Il en va de même pour l'Europe: face à la forte et naturelle présence internationale de ses grands rivaux et partenaires - et même de certains de ses membres - l'Union Européenne doit s'imposer davantage en identifiant mieux et avec plus de continuité ses positions et son action.

Cela est bien difficile aujourd'hui: même en admettant que le discours soit clair et sans équivoque - ce qui est loin d'être toujours le cas - il perd en vigueur et en force de persuasion s'il est tenu tantôt par la Commission, tantôt par une Présidence qui change tous les six mois, discours en plus constamment nuancé et interprété par tel ou tel des Etats membres. Il faut donc que l'Europe ait enfin non seulement un discours cohérent mais qu'en plus elle l'exprime par une seule voix.

Les négociations ont apparemment été ardues sur ce point entre les Etats membres qui voyaient, là encore, l'occasion de renforcer le poids des „Grands“ sinon de satisfaire telle ambition personnelle et, à tout le moins, maintenir cette question dans le domaine de l'intergouvernemental et les tenants de l'orthodoxie communautaire. Le compromis penche finalement du côté de ces derniers et la Commission félicite le gouvernement d'avoir été de ceux-là.

Le souci de mieux identifier l'action de l'Union et de lui donner plus de continuité a donc conduit à l'un des progrès les plus significatifs sur la voie de l'union politique enregistrés dans le Traité d'Amsterdam. En effet, les nouvelles fonctions et les nouveaux organes créés sont fortement ancrés dans les Institutions de l'Union et établissent même un lien organique direct avec une Organisation internationale externe (mais promise à l'intégration future dans l'Union), l'UEO.

Le Traité confirme tout d'abord que c'est la Présidence qui „représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune“ (art. 18.1 TUE), qui „a la responsabilité de la mise en oeuvre des décisions prises dans ce contexte et qui exprime, en principe, la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales“ (art. 18.2 TUE).

La Présidence est „assistée par ... (un) Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune“ (art. 18.3 TUE). Cette nouvelle fonction, créée dans le Traité lui-même, est confiée au Secrétaire Général du Conseil.

Le Parlement européen avait demandé que ce soit le Commissaire chargé des relations extérieures, qui serait d'ailleurs investi par lui dans les mêmes conditions que le Président de la Commission, qui exerce cette fonction. Si finalement et pour le moment le caractère intergouvernemental de la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité a été maintenu, il faut quand même souligner que le Traité, plutôt que de créer un nouvel organe qui aurait risqué d'accentuer encore le clivage entre le 1er et le 2e pilier, a confié à un organe existant de l'Union, le Secrétariat Général du Conseil, le soin d'en accroître la cohérence et surtout la continuité: fonction d'assistance au Conseil et à la Présidence, mais fonction dynamique et éminemment politique puisque le Secrétaire Général, Haut Représentant, est expressément chargé de contribuer „à la formulation, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions de politique“ et même, „le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la Présidence“ de „(conduire) le dialogue politique avec des tiers“ (art. 16 TUE).

Il est par ailleurs précisé que la Commission est „pleinement associée“ (art. 18.4 TUE) aux tâches ainsi confiées à la Présidence et au Haut Représentant. On verra plus loin quels sont les mécanismes mis en place pour assurer qu'il en soit ainsi.

Il va de soi que la possibilité de désigner des représentants spéciaux pour des missions particulières est maintenue.

Enfin, le Traité donne pouvoir au Conseil statuant à l'unanimité, d'„autoriser la Présidence, assistée, le cas échéant, par la Commission, à engager des négociations“ en vue de la conclusion d'accords avec des Etats tiers ou avec des organisations internationales. „De tels accords sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité sur recommandation de la Présidence.“ (art. 14 TUE) Le rapport reviendra plus tard sur les questions juridiques et constitutionnelles soulevées par cette disposition.

Tout ceci a permis que soit simplifiée la structure de la troïka: la Présidence, „le cas échéant“ (art. 18.4 TUE) ne sera plus assistée que par le représentant de la présidence suivante. On se souvient des savantes manoeuvres destinées à assurer qu'il y ait toujours un représentant au moins d'un grand pays dans la troïka. Ici encore il peut donc paraître que c'est le bon sens et l'esprit communautaire qui l'ont emporté sur certaines susceptibilités nationales.

C'est cependant la nouvelle Unité de planification de la politique et d'alerte rapide qui porte en elle les germes d'une véritable politique étrangère et de sécurité de l'Union. Elle n'est certes pas créée par le Traité lui-même et n'est donc pas une nouvelle Institution. Elle est créée au sein du Secrétariat Général du Conseil par une déclaration annexe. L'Unité est composée de représentants des Etats membres, mais aussi de la Commission, de l'UEO et du Secrétariat Général du Conseil et travaille sous la responsabilité du Secrétaire Général, Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune.

A défaut d'avoir unifié les compétences et les procédures en les communautarisant, voilà créé un organe permanent qui rassemble toutes les Institutions concernées par les différents volets de l'action extérieure et qui peut les coordonner d'autant mieux qu'il a, sur base d'un large droit d'initiative du Conseil, de la Présidence, de la Commission, des Etats membres ainsi que du sien propre, la mission d'élaborer des options pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

### 5.3 Le manque de crédibilité

L'Union Européenne, ayant réussi le processus de réconciliation interne, confrontée au défi de la réunification avec les nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est, se doit d'être une grande puissance de paix. Elle n'a d'autre ambition, ni coloniale, ni impériale.

Une action diplomatique cohérente, une politique commerciale ouverte, un généreux effort de coopération au développement seront les instruments essentiels de cette politique de paix et de solidarité.

Encore faut-il que l'Europe soit à même d'assurer de façon crédible sa propre sécurité, de même qu'il faut qu'elle soit à même, lorsque les circonstances le demandent, d'appuyer son action diplomatique par une action militaire appropriée, que ce soit pour maintenir la paix ou même pour la rétablir.

L'image, la réalité d'une Europe qui est un géant économique mais un nain politique est due en grande partie à l'absence d'un potentiel crédible de défense et d'intervention opérationnelle et à la perception que l'Union n'a que rarement la détermination d'aller jusqu'au bout de ses engagements politiques. La tragédie yougoslave et le désarroi lors de la dernière crise irakienne en sont des exemples récents. L'exemple irakien surtout, et, il faut du moins l'espérer, l'évolution toute récente de la crise au Kosovo démontrent que la diplomatie a besoin, dans des situations de crise, et face à l'escalade de la violence sur le terrain, de moyens militaires crédibles pour ramener les protagonistes à la table de négociation.

A cette critique, le Traité d'Amsterdam apporte une double réponse:

il clarifie en les simplifiant les structures de décision: le Conseil Européen est clairement désigné comme instance suprême qui définit les principes et les orientations générales „aussi en matière de défense“ (art. 13.1 TUE) et comme instance d'appel en cas d'impasse (veto par exemple) au niveau du Conseil.

- il confirme que „l'Union aura recours à l'UEO pour élaborer et mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense“ (art. 17.3 TUE). Sous ce rapport, la compétence du Conseil européen pour définir les orientations générales vaut également à l'égard de l'UEO. Celle-ci donne à l'Union „accès à une capacité opérationnelle“ (art. 17.1 TUE) dans

le cadre de „missions humanitaires et d'évacuation“, ainsi que pour „les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix“ (art. 17.2 TUE).

On sent littéralement à la lecture de ces formulations à quel point l'accord était difficile. Il n'était pas question d'empiéter en quoi que ce soit sur les engagements de sécurité collective pris dans le cadre de l'UEO ou de l'OTAN. Il fallait tenir compte des réticences des Etats membres qui ne font pas partie de ces Organisations et qui, tout en souscrivant au principe de „solidarité politique“ et tout en étant prêts à participer à telle ou telle opération humanitaire ou de maintien de la paix, entendent maintenir du moins l'apparence formelle d'une certaine neutralité.

Il a pourtant été possible de préciser les relations entre l'Union européenne et l'UEO et d'en indiquer le développement futur: „L'Union de l'Europe Occidentale ... fait partie intégrante du développement de l'Union ... Elle assiste l'Union dans la définition des aspects de la politique étrangère et de sécurité commune ayant trait à la défense ... En conséquence, l'Union encourage l'établissement de relations institutionnelles plus étroites avec l'UEO en vue de l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union, si le Conseil européen en décide ainsi“ (art. 17.1 TUE). On vient de voir que des représentants de l'UEO font partie du personnel de l'Unité de planification et d'alerte rapide du Secrétariat Général du Conseil. Dans le même contexte, la Conférence intergouvernementale a pris acte d'une déclaration du Conseil de l'UEO qui va dans le même sens et qui est annexée intégralement au Traité.

La Commission des Affaires étrangères et européennes regrette que l'intégration de l'UEO dans l'Union n'ait pas pu être réalisée dès à présent et qu'il subsiste donc un double flou:

- sur la garantie des frontières extérieures de l'Union, tous les Etats membres ne faisant pas partie, soit de l'OTAN, soit de l'UEO;
- sur l'envergure et la nature des opérations qui pourraient être décidées par l'Union: si l'accord s'est fait aisément sur les missions dites „de Petersberg“ et si le Traité parle de maintien et même de rétablissement de la paix, l'expression „imposition de la paix“ a en fin de compte dû être abandonnée. Des missions telles que celles entreprises par l'OTAN en Bosnie restent donc impossibles.

Le fait que les Etats membres qui ne font pas partie de l'OTAN ou de l'UEO aient accepté le principe de la coopération avec l'une et de l'intégration de l'autre.

#### **5.4 La rigidité des procédures de décision et en particulier la règle de l'unanimité**

Un souci majeur des partisans de la communautarisation pure et simple de la PESC était de pouvoir lui appliquer les mécanismes de prise de décision applicables en matière communautaire, y compris le recours plus systématique aux décisions majoritaires avec, comme corollaire, un droit de regard plus conséquent du Parlement européen. Il est intéressant de noter que ce furent les Grands, qui en d'autres occasions ne cachent pas leur frustration devant la lourdeur des mécanismes de prise de décision de l'Union, qui ont insisté sur la nécessité du maintien du principe de l'unanimité en matière de politique étrangère et de sécurité.

Le Traité d'Amsterdam apporte cependant quelques améliorations et surtout quelques précisions utiles.

Il délimite tout d'abord clairement les compétences: c'est le Conseil européen qui décide les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que les stratégies communes. Il le fait dans tous les cas à l'unanimité.

La mise en oeuvre de cette politique et de ces stratégies, les positions et les actions communes à définir sur cette base, sont décidées par le Conseil. Celui-ci aussi, se prononce en principe à l'unanimité, mais avec d'importantes exceptions:

- tout d'abord, „les abstentions des membres présents ou représentés n'empêchent pas l'adoption de ces décisions“ (art. 23.1 TUE). C'est ce qu'il est convenu d'appeler l'abstention constructive.
- un Etat peut toutefois assortir son abstention d'une „déclaration formelle“ (art. 23.1 TUE). Dans ce cas, cet Etat n'est pas tenu d'appliquer la décision en question, de même qu'il n'est pas tenu de participer à son financement. Toutefois, „il accepte que la décision engage l'Union“ et „dans un esprit de solidarité mutuelle, (il) s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union“ (art. 23.1 TUE).

- si les Etats qui assortissent leur abstention d'une déclaration formelle représentent plus du tiers des voix affectées à la pondération, la décision n'est pas adoptée.
- un Etat peut aussi déclarer que, „pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose“ (art. 23.2 TUE) il s'opposera à une décision. Dans ce cas il n'est pas procédé au vote et le Conseil, statuant à la majorité qualifiée peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question. Celui-ci tranchera à l'unanimité.
- enfin, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée des actions communes et des positions communes proposées sur base d'une stratégie commune (décidée au préalable à l'unanimité par le Conseil européen) ainsi que les décisions mettant en oeuvre ces actions et positions communes. Seules font exception les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense qui continuent à devoir être prises à l'unanimité.

L'abstention constructive permet donc de prendre une décision et celle-ci est une décision de l'Union, ce qui est important, entre autres pour le financement et pour les relations avec le Parlement européen. Le rapport y reviendra.

Dans son avis, le Parlement européen relève qu'en l'absence de définition plus précise de ce qui constitue une stratégie ou une action commune, il sera toujours possible de soutenir que les détails d'exécution font partie d'une stratégie, donc de faire passer une décision du champ d'application de la majorité qualifiée ou de l'abstention constructive à celui de l'unanimité. Il en va de même de la notion d'intérêt national important qui n'est pas autrement définie. Le Parlement européen avait proposé de prévoir que tout Etat membre invoquant un intérêt national doit être appuyé par au moins deux autres Etats. Il n'a pas été suivi.

La Commission des Affaires étrangères et européennes partage ces préoccupations tout en relevant qu'un petit progrès a été réalisé dans le sens que l'Etat en cause ne peut se contenter d'invoquer des raisons politiques importantes pour justifier son opposition, mais qu'il doit les exposer et, le moment venu, s'en justifier au Conseil européen. Reste à voir si ces conditions sont suffisantes pour éviter les abus.

### **5.5 Des réactions ponctuelles plutôt qu'une stratégie proactive**

Outre ses lenteurs et son manque d'efficacité et de cohésion, on a reproché à l'action extérieure de l'Union de n'être que réactive et, trop souvent, tardive. Il fallait vraiment qu'une crise soit bien confirmée pour que l'Union se décide à prendre position et encore se limitait-elle souvent à des déclarations de regret, ou de condamnation. Souvent aussi fallait-il essayer, après coup, de recoller les pièces, les Etats membres, individuellement, n'ayant pas attendu pour prendre des positions souvent contradictoires.

La Commission des Affaires étrangères et européennes a déjà relevé que le Traité d'Amsterdam retient qu'il y a une politique étrangère et de sécurité commune propre à l'Union et que l'action des Etats membres, dans les domaines couverts par la politique de l'Union, est en somme subsidiaire dans le sens qu'ils „appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle“ (art. II.2 TUE).

Le Traité donne encore pour mission au Conseil européen de définir des stratégies communes et au Conseil de mettre en oeuvre celles-ci. Enfin l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide doit:

- surveiller et analyser les développements dans les domaines relevant de la PESC,
- fournir des évaluations des intérêts de l'Union et établir des priorités pour l'avenir,
- évaluer les situations de crise potentielle et donner rapidement l'alerte,
- établir des options sur la politique à suivre.

C'est cette mission d'évaluation et d'analyse anticipative menant à la définition d'options politiques qui est susceptible de rapprocher progressivement les points de vue à un moment où il est encore temps d'infléchir des positions. Il ne faut pas sousestimer dans ce contexte l'effet bénéfique humain que peut avoir à terme la coopération d'experts venus des Institutions de l'Union, mais aussi des Etats membres et de l'UEO. A condition d'être bien dirigée par le Haut Représentant, l'Unité peut contribuer puissamment à développer au niveau de l'Union, mais aussi dans les Etats membres ce sentiment de solidarité qui fait comprendre que, dans le contexte mondial d'aujourd'hui, même pour les grands pays membres, l'action commune a souvent plus de chance de réussite que le cavalier seul.

## 5.6 Le contrôle démocratique

Dans la plupart des pays, les gouvernements sont jaloux de leurs prérogatives en matière de conduite des affaires extérieures, soucieux qu'ils sont d'en maintenir la confidentialité de sorte à ne pas préjuger leur liberté de manœuvre diplomatique.

Les Parlements voient la chose différemment, frustrés qu'ils sont de n'être impliqués que quand tout a été signé et qu'il n'y a plus qu'à dire oui ou non.

La Commission des Affaires étrangères et européennes relève que notre Parlement reste en principe confronté au même dilemme en ce qui concerne bien des projets européens sur lesquels il a à se prononcer alors qu'il n'y a plus rien à changer. Elle apprécie les procédures introduites pour améliorer l'information de la Chambre sur les directives européennes en discussion et salue l'effort fait par le gouvernement et en particulier par le Ministre des Affaires étrangères pour tenir la Commission informée tout au long des négociations ayant mené au traité d'Amsterdam ainsi que sur les Conseils européens. Elle rappelle encore le rapport que le Premier Ministre avait demandé à M. Charles Goerens, Membre du Parlement européen, précisément sur la question d'une meilleure implication des Parlements nationaux dans les procédures de décision européennes.

Il n'en reste pas moins que le contrôle parlementaire en matière de politique étrangère et européenne demande à être amélioré tant sur le plan national que sur le plan européen et que les tentatives faites pour faire des progrès en ce sens dans le Traité d'Amsterdam n'ont pas mené très loin.

La Commission a déjà relevé

- l'échec des tentatives de communautariser la PESC et
- le rejet de la proposition du Parlement européen que le „Monsieur PESC“ soit le membre de la Commission chargé des relations extérieures investi selon les mêmes règles que le Président de la Commission et qui aurait été, collégalement avec la Commission, responsable devant lui.

C'est finalement par le biais des règles établies pour le financement de la PESC que le Parlement européen a voix au chapitre. En effet, le Traité d'Amsterdam dispose que les dépenses administratives entraînées pour les Institutions sont à la charge du budget des Communautés européennes de même que les dépenses opérationnelles, à l'exception toutefois – et elle est importante – des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement, à l'unanimité. Le Traité précise que „La procédure budgétaire fixée dans le traité instituant la Communauté européenne s'applique aux dépenses qui sont à la charge du budget des Communautés européennes“ (art. 28.4 TUE), ce qui assure l'implication du Parlement européen conformément à ces procédures. Il s'agit donc de dépenses non obligatoires pour lesquelles le Parlement a le dernier mot. Un accord interinstitutionnel règle certaines au moins des questions qui se posent dans ce contexte et qui pourraient donner lieu à des divergences de vue entre le Conseil et le Parlement.

Le vrai débat de fond se résume toutefois à l'obligation pour la Présidence de „consulter le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune“ et à la promesse qu'elle „veille(ra) à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération“ (art. 21 TUE). Le Parlement est tenu régulièrement informé par la Présidence et la Commission de l'évolution de la politique et il peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procédera de même, chaque année, à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune.

La Commission des Affaires étrangères et européennes estime que, dans la mesure même où les nouvelles dispositions contenues dans le Traité et surtout les nouveaux organes qu'il crée, le Haut Représentant et l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide, donneront naissance à une véritable politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, plus cohérente et plus efficace, il faudra réfléchir à un meilleur contrôle démocratique de celle-ci tant au plan national qu'au plan européen. On pourrait autrement le risque de renforcer encore l'image d'une Union européenne éloignée du citoyen, ce qui, après les vicissitudes du Traité de Maastricht, n'a certainement pas été l'intention des auteurs du traité d'Amsterdam.

A défaut d'avoir, déjà, trouvé les procédures idéales pour impliquer les Parlements nationaux et européen dans la conduite de la politique étrangère et de sécurité de l'Union, à tout le moins ne faudrait-il pas ébranler le contrôle a posteriori tel qu'il fonctionne dans la plupart des pays et notamment au Luxembourg.

### 5.6.1 *Contrôle constitutionnel*

L'art. 37 de la Constitution prévoit que c'est le Grand-Duc qui fait les traités qui doivent ensuite être approuvés par la loi. Or le Traité d'Amsterdam donne la possibilité au Conseil, statuant à l'unanimité de conclure des accords avec des pays tiers et avec des organisations internationales. La Commission salue en principe la possibilité qui est ainsi ouverte à l'Union, dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité, de prendre elle-même des engagements internationaux. Elle regrette d'ailleurs que la Conférence n'ait pas réussi à aller au bout de sa démarche et établir sans équivoque la personnalité juridique de l'Union, tel que cela fut souhaité par la majorité des Etats membres, dont le Luxembourg.

Il n'en reste pas moins que la disposition susmentionnée du Traité d'Amsterdam pourrait sembler être non conforme à notre Constitution. Il est vrai que le Traité précise qu'„aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles“ (art. 24 TUE).

La Commission des Affaires étrangères et européennes voudrait expressément faire siennes les considérations exprimées à ce sujet par le Conseil d'Etat dans son avis: „Cette dernière disposition a amené les auteurs de l'exposé des motifs à affirmer sans autres explications que la nouvelle capacité de l'Union „est soumise à ... des conditions relatives à la ratification par les Etats membres“. Cette affirmation signifie-t-elle que les traités conclus sur la base de l'article 24 TUE seront à l'avenir et sans exception soumis aux procédures luxembourgeoises de ratification? Le Conseil d'Etat considère que le respect de notre loi fondamentale implique une telle procédure et il estime dès lors que le Gouvernement devrait faire connaître par une déclaration ses intentions concernant l'interprétation et l'application qu'il entend donner à l'article 24 TUE.“

La Commission des Affaires étrangères et européennes se rallie à l'interprétation du Conseil d'Etat et à la conclusion qu'il en tire. Elle demande en conséquence au gouvernement de déclarer formellement à la Chambre avant le vote sur la présente loi d'approbation du Traité d'Amsterdam, qu'il entend, en conformité avec l'article 37 de la Constitution luxembourgeoise, soumettre sans exception à l'approbation de la Chambre tous les traités conclus sur la base de l'article 24 TUE.

#### **Conclusion**

Le Traité d'Amsterdam démontre que les Etats membres ont parfaitement conscience des déficiences de l'action extérieure de l'Union et de la nécessité d'y remédier. Ils n'ont pourtant pas réussi à surmonter toutes les réticences et sensibilités héritées d'un passé d'Etats nationaux souvent forts, souvent impériaux ou coloniaux. Ils sont cependant allés dans la bonne direction:

- la politique étrangère et de sécurité commune sera celle de l'Union en tant que telle,
- les Etats membres s'engagent à l'appuyer sans réserve,
- les mécanismes de décision ont été simplifiés,
- les fonctions de représentation et d'identification de la politique de l'Union ont été clarifiées et renforcées: les organes nouvellement créés s'intègrent dans ceux déjà existants de l'Union; l'implication pleine et entière de la Commission et celle, plus mesurée du Parlement européen, sont assurées,
- l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide devrait en particulier permettre à l'Union de construire peu à peu une approche commune des problèmes, fondement essentiel d'une politique et d'une action extérieures communes,
- la porte reste ouverte à l'intégration de l'UEO dans l'Union et l'éventail des mesures à caractère militaire qui est tracé dans le Traité et dans la Déclaration afférente du Conseil de l'UEO, suffira probablement dans un premier temps à parer aux éventualités les plus pressantes.

## 6. LA COOPERATION EN MATIERE DE JUSTICE ET DES AFFAIRES INTERIEURES DEPUIS MAASTRICHT

### 6.1 L'héritage de la coopération entre Etats membres

Créé par le traité de Maastricht, le troisième pilier de l'Union européenne est en partie issu du développement des diverses formes de coopération entre Etats membres qui s'étaient mises en place à partir de 1975.

- Le groupe „Trevi“ réunissait deux fois par an les ministres de l'Intérieur et de la Justice; ses délibérations étaient préparées par un comité de hauts fonctionnaires, lui-même assisté de plusieurs groupes d'experts.
- Le groupe „coopération judiciaire“ était chargé de préparer autant que de besoin des projets de conventions concernant le droit pénal et le droit des personnes, dont certaines ont été conclues entre les Etats membres, et d'autres finalement dans le cadre plus large du Conseil de l'Europe.
- D'autre part, un comité européen de lutte antidrogue fut établi tout comme plusieurs groupes traitaient des questions de libre circulation au sens large: groupe ad hoc „immigration“, groupe de coordonnateurs „libre circulation des personnes“, groupe „assistance mutuelle des douanes“.

L'Acte unique européen de 1985 ayant fixé pour objectif l'établissement d'un marché intérieur, cela présupposait l'instauration d'un espace sans frontières intérieures allant de pair avec l'adoption de mesures de sécurité à l'intérieur de cet espace. Pour parvenir à cet objectif en l'absence d'un cadre juridique communautaire, il a notamment été recouru à des conventions entre Etats membres comme la convention de Schengen, relative à la libre circulation des personnes, ou la convention de Dublin relative à l'examen des demandes d'asile, signée en 1990.

La configuration du troisième pilier a été le fruit d'un compromis entre partisans d'un schéma de type communautaire et défenseurs de la coopération intergouvernementale. Il en est résulté des solutions hybrides et parfois peu cohérentes.

Ainsi, au sein de l'article K1 du traité de Maastricht, qui énumère les questions reconnues comme d'„intérêt commun“ par les Etats membres coexistent deux grandes catégories de domaines, correspondant à des régimes différents:

- *première catégorie*: la politique d'asile (point 1), les règles de franchissement des frontières extérieures (point 2), la politique d'immigration (point 3), la lutte contre la toxicomanie (point 4), la lutte contre la fraude internationale (point 5) et la coopération judiciaire en matière civile (point 6).

Dans ces six domaines, la Commission européenne dispose d'un droit d'initiative, qu'elle partage avec les Etats membres; par ailleurs, ces domaines peuvent être communautarisés sans modification du traité, par décision unanime du Conseil approuvée par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives, mais cette procédure, dite „passerelle“ de l'article 37 TUE, n'a jamais été appliquée jusqu'à présent.

- *deuxième catégorie*: la coopération judiciaire en matière pénale (point 7), la coopération douanière (point 8), et la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale (point 9).

Dans ces domaines, les règles de la coopération intergouvernementale prévalent: seuls les Etats membres ont le droit d'initiative et la communautarisation n'est pas possible.

Certains des instruments mis à la disposition du troisième pilier – les positions communes et les actions communes – ont été purement et simplement repris des mécanismes de la politique extérieure et de sécurité commune. A ces instruments s'ajoute un instrument normatif propre au troisième pilier, les conventions établies par le Conseil; celui-ci dispose en outre d'un instrument non contraignant, les résolutions.

La Commission est „pleinement associée“ aux travaux, et participe donc aux séances du Conseil et aux réunions de ses groupes. Le Parlement européen, quant à lui, est tenu informé, et la présidence en exercice doit le consulter sur les „principaux aspects“ des activités du troisième pilier et veiller à ce que ses vues soient „dûment prises en considération“ (article 34 TUE). La Cour de justice n'est normalement pas compétente à l'égard des décisions prises dans le cadre du troisième pilier, mais les conventions établies par le Conseil peuvent prévoir qu'elle sera compétente pour interpréter leurs dispositions et pour trancher tout différend concernant leur application (article 31 TUE, dernier alinéa).

Le Conseil enfin, seul doté d'un pouvoir de décision, statue en général à l'unanimité, mais prend ses décisions à la majorité des deux tiers pour les mesures d'application des conventions qu'il établit (sauf si celles-ci prévoient le contraire) et à la majorité simple pour les questions de procédure; il peut également décider à l'unanimité que les mesures d'application d'une action commune seront prises à la majorité qualifiée. Cette formule, là encore, est reprise du „modèle“ de la PESC.

La nécessité de trouver un compromis a donné naissance à une construction dans son ensemble fort complexe tant du point de vue des mécanismes institutionnels que des procédures. Les négociateurs du traité étaient eux-mêmes conscients de la valeur limitée de ce compromis, puisque le traité prévoit (article 48, paragraphe 2 TUE) sa propre révision sur ce point.

## 6.2 La mise en pratique du 3ème pilier: un bilan mitigé

Les négociations sont menées à la base au sein de groupes d'experts qui ont tendance à se multiplier – on compte une vingtaine de groupes et de sous-groupes – et à s'institutionnaliser. Les groupes d'experts sont coiffés de trois „groupes directeurs“, composés de directeurs d'administration centrale, au-dessus desquels se trouve le comité institué par l'article 32 TUE chargé d'une mission de coordination générale et de préparation des travaux du Conseil. Au sommet, l'on retrouve les structures traditionnelles de négociation que sont le COREPER et le Conseil.

Même si le dialogue continu entre les Etats membres qui s'est organisé dans le cadre du troisième pilier a en lui-même un intérêt certain, il n'en reste pas moins que sa mission est de déboucher dans des délais raisonnables sur des dispositifs efficaces. Or dans des domaines essentiels, les activités du troisième pilier ont bien de la peine à dépasser le stade préparatoire. Lorsque les travaux permettent enfin d'aboutir à un résultat véritablement contraignant pour les Etats membres, c'est-à-dire à une convention, la lenteur des ratifications vient s'ajouter à celle des négociations. Or les conventions signées n'ont aucun effet juridique, tant qu'elles n'ont pas été ratifiées par toutes les parties contractantes.

Ainsi, par exemple, les deux conventions sur l'extradition établies par le Conseil respectivement en mars 1995 et septembre 1996, et la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, établie en juillet 1995, n'ont à ce jour aucun effet juridique, faute de ratification par tous leurs signataires.

Le bilan du troisième pilier semble cependant loin d'être négligeable, d'autant que la plupart des instruments mis à sa disposition sont désormais utilisés. Outre les conventions mentionnées plus haut, le Conseil a adopté plusieurs protocoles réglant notamment, pour chaque cas, la question de l'étendue du contrôle de la Cour de Justice. Par ailleurs, plusieurs projets sont en cours de négociation (convention EURODAC sur les empreintes digitales des demandeurs d'asile, convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale). D'autres conventions ont été menées à bien comme la convention sur l'exécution des jugements en matière matrimoniale ou la convention „déchéance du permis de conduire“.

De nombreuses actions communes ont été lancées comme par exemple en matière d'échange de magistrats de liaison visant l'amélioration de la coopération judiciaire, la lutte contre le racisme et la xénophobie, les programmes de coopération concernant les documents d'identité (SHERLOCK) et la pratique judiciaire (GROTIUS), la coopération en matière de lutte contre la drogue (échanges d'informations, coopération des services) ou en matière d'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants ou enfin la définition de l'organisation criminelle et l'incrimination de la participation à une telle organisation.

Le Conseil a également fait usage des autres instruments, moins contraignants, dont il dispose dans le cadre du troisième pilier: positions communes, décisions, résolutions, recommandations.

Cependant il apparaît que les activités menées dans le cadre du troisième pilier n'ont que des conséquences pratiques limitées, alors que l'amélioration „sur le terrain“ de la sécurité des personnes et des biens est aujourd'hui une préoccupation majeure des citoyens des Etats membres. A l'exception de la convention relative à EUROPOL qui entrera en vigueur le 1er octobre 1998, aucune des conventions établies n'a pour l'instant d'effet contraignant, faute d'une ratification par l'ensemble des Etats membres. Quant aux actions communes, les discussions sur leur valeur juridique contraignante restent controversées.

Invités au début de 1995, dans la perspective de la Conférence intergouvernementale, à faire un bilan de l'application du traité de Maastricht, tant le Conseil que la Commission européenne estimaient que la

création du troisième pilier de l'Union n'avait pas entraîné le surcroît d'efficacité escompté, tout en soulignant que le recul du temps manquait pour porter un jugement dans un tel domaine.

A la fin de 1995, le rapport du „Groupe Westendorp“ chargé de préparer la CIG confirmait cette appréciation: „... Le Groupe a analysé les dispositions et le fonctionnement du titre VI du traité et, tout en reconnaissant que la coopération JAI n'existe que depuis peu et qu'elle représente un progrès par rapport à la situation antérieure, il a estimé à l'unanimité que l'ampleur des défis est sans commune mesure avec les résultats des actions entreprises jusqu'ici pour y faire face.“

Ce même rapport soulignait que les Etats membres dans leur „grande majorité“ regrettaient l'„absence d'objectifs et d'un calendrier pour leur réalisation“, jugeaient „inadéquats“ les instruments du troisième pilier, analogues à ceux de la PESC malgré la différence de nature des tâches, et estimaient qu'il manquait „un véritable mécanisme institutionnel d'impulsion“.

L'efficacité limitée de l'actuel troisième pilier étant largement reconnue, les Etats membres étaient conscients de la nécessité de ce que le traité révisé débouchât sur des progrès concrets dans ce domaine.

\*

## **7. LES MODIFICATIONS APORTEES AU TROISIEME PILIER PAR LE TRAITE D'AMSTERDAM**

L'architecture du troisième pilier a été révisée de façon fondamentale. Les innovations qui y sont apportées constituent d'ailleurs aux dires de la grande majorité des observateurs les éléments les plus substantiels du traité signé le 2 octobre 1997.

### **7.1 Nouveaux objectifs et principales orientations**

En relation avec les objectifs généraux de l'Union, le quatrième tiret de l'article 2 TUE est modifié afin d'insérer au nombre de ces objectifs le maintien et le développement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'immigration, d'asile ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

La réforme du troisième pilier comprend deux aspects:

- le transfert dans le premier pilier (ou „communautarisation“ qui implique le pouvoir d'initiative de la Commission, la consultation obligatoire du PE et le pouvoir juridictionnel de la CEJ) d'une partie des questions qui relevaient jusqu'à présent du troisième pilier, à savoir les mesures concernant les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes;

Il est inséré un nouveau titre IV dans le traité instituant la Communauté européenne sur la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration et qui prévoit la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

- une réforme du troisième pilier maintenu.

Le titre VI relatif aux „dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures“ du TUE conclu à Maastricht, a été remplacé par un nouveau titre VI composé de 17 articles consacrés aux „dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale“.

### **7.2 Les questions transférées dans le premier pilier**

Le nouveau chapitre du Traité instituant les Communautés européennes (TCE) sur la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration comportent divers articles (art. 61-69 TCE) ainsi que plusieurs déclarations et protocoles.

#### **7.2.1 La mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice**

- En premier lieu, la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice implique l'adoption par le Conseil, dans un délai de cinq ans, des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes, des mesures d'accompagnement concernant les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration, ainsi que la prévention de la criminalité et la lutte contre celle-ci. Est

également prévue l'adoption, par le Conseil, d'autres mesures en matière d'asile, d'immigration et de protection des droits de ressortissants de pays tiers, de mesures dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et de la coopération administrative.

– En deuxième lieu, le nouveau traité prévoit l'adoption, dans un délai de cinq ans, des mesures visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures (qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants de pays tiers), l'adoption de mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres, y compris des règles relatives aux visas pour les séjours d'une durée maximale de trois mois, et l'adoption de mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire de l'Union pendant une durée maximale de trois mois.

– Par ailleurs, le nouveau traité prévoit aussi un délai de cinq ans pour l'adoption des mesures relatives à l'asile, aux réfugiés et aux personnes déplacées et à la politique d'immigration. Néanmoins, ce délai n'est pas applicable aux mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir des réfugiés, aux mesures relatives aux conditions d'entrée et de séjour et aux procédures de délivrance de visas et de titres de séjour de longue durée, ni aux mesures définissant le droit de séjour, dans les autres Etats membres, des ressortissants de pays tiers en situation de séjour régulière dans un Etat membre.

– Qui plus est, les responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure sont préservées, de même que la possibilité pour le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, d'arrêter des mesures provisoires, d'une durée n'excédant pas six mois, au profit d'un Etat membre se trouvant dans une situation d'urgence du fait de l'afflux soudain de ressortissants d'un pays tiers.

– Est également prévue l'adoption d'une série de mesures ayant une incidence transfrontière dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile (signification des actes, obtention des preuves, reconnaissance et exécution des décisions, conflits de lois et de compétences, règles de procédure).

– Le Conseil arrête en outre des mesures pour assurer une coopération administrative dans ces domaines entre les administrations des Etats membres, ainsi qu'entre ces administrations et la Commission.

### ***7.2.2 La coopération judiciaire en matière civile***

Dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché intérieur, le Conseil est habilité à prendre des mesures concernant la coopération judiciaire en matière civile ayant une incidence transfrontalière.

Il s'agit notamment:

- d'améliorer la signification transfrontière des actes, la coopération en matière d'obtention des preuves, la reconnaissance et l'exécution des décisions,
- de favoriser la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres en matière de procédure civile et de conflits de compétences.

La coopération judiciaire en matière civile assume une importance nouvelle dans le cadre de la libre circulation des personnes. La coopération judiciaire en matière des décisions concernant le mariage, la séparation, le divorce, la garde des enfants doit être assurée. Les jugements des tribunaux d'un Etat membre doivent avoir force de chose jugée dans les autres Etats membres.

Par ailleurs des progrès sur le plan de l'harmonisation des règles de procédure civile seront aussi nécessaires.

### ***7.2.3 La question du droit d'asile***

Il a été ajouté un Protocole au TCE relatif au droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'UE, en vertu duquel tous les Etats membres sont considérés comme des pays d'origine sûre les uns vis-à-vis des autres en la matière et toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre est prise en considération dans quatre cas bien précis, généralement liés à la violation par un Etat

membre des principes généraux fondamentaux de l'Union et des conventions internationales existant en la matière.

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

- si l'Etat membre dont le demandeur est ressortissant, invoquant les dispositions de la Convention de Rome relatives à la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, prend après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, des mesures dérogeant, sur son territoire, à ses obligations au titre de cette convention;
- si la procédure de constatation de l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales a été déclenchée et jusqu'à ce que le Conseil prenne une décision à ce sujet;
- si le Conseil, statuant dans le cadre de ladite procédure, a constaté, à l'égard de l'Etat membre dont le demandeur est ressortissant, l'existence d'une violation grave et persistante par cet Etat membre des principes énoncés ci-avant;
- si un Etat membre devait en décider ainsi unilatéralement en ce qui concerne la demande d'un ressortissant d'un autre Etat membre; dans ce cas, le Conseil est immédiatement informé: la demande est traitée sur la base de la présomption qu'elle est manifestement non fondée sans que, quel que soit le cas, le pouvoir de décision de l'Etat membre ne soit affecté d'aucune manière.

D'aucuns sont d'avis que le problème du droit d'asile des ressortissants des Etats membres ne se pose pas, puisque les quinze Etats membres sont des démocraties où les droits de l'Homme sont respectés.

D'autres milieux estiment que le droit d'asile doit être assuré en tout état de cause, car l'interprétation de la notion des droits de l'Homme peut varier. Afin d'éviter de porter atteinte aux principes prévus par la convention de Genève, le droit d'asile devrait primer toute autre considération.

En pratique la demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre ne sera examinée que si l'Etat membre auquel est adressée la demande le décide unilatéralement. Dans ce cas, la demande est traitée sur la base de la présomption qu'elle est manifestement non fondée sans que le pouvoir de décision de l'Etat membre ne soit affecté d'aucune manière.

#### ***7.2.4 La procédure de décision applicable aux matières transférées dans le premier pilier***

Durant les cinq années suivant l'entrée en vigueur du traité, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre. Le Parlement européen est consulté. Le traité prévoit, pour une période transitoire de cinq ans, une co-initiative de la Commission et des Etats membres, la consultation du PE et l'unanimité au sein du Conseil.

Après ce délai de cinq ans, la Commission jouira d'un droit exclusif d'initiative et il appartiendra au Conseil, statuant à l'unanimité et après consultation du PE, d'étendre le cas échéant la procédure de codécision, qui implique le vote à la majorité qualifiée, à tous les domaines couverts par ce nouveau titre (c'est-à-dire les matières transférées du troisième au premier pilier) ou à certains d'entre eux.

Par dérogation au principe de l'unanimité, sont adoptés à la majorité qualifiée (pour les votes à la majorité qualifiée au sein du Conseil, les voix des Etats membres sont pondérées selon leur taille et les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins 62 voix sur 100), sur proposition de la Commission, et après consultation du PE, la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (dans les deux cas, à compter de l'entrée en vigueur du traité). Certaines mesures concernant les visas (conditions de délivrance, règles en matière de visa uniforme) sont d'office régies par la procédure de codécision à l'issue du délai de cinq ans.

#### ***7.2.5 Les compétences de la Cour de justice de la Communauté européenne***

En ce qui concerne la Cour de justice, le traité limite l'application des questions préjudicielles dans ces matières uniquement aux cas pour lesquels une juridiction interne estime qu'une décision de la Cour est nécessaire pour qu'elle puisse rendre son jugement. En outre, la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures relatives au franchissement des frontières, qui sont adoptées par un Etat

membre pour assurer le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Enfin, le nouveau traité prévoit la possibilité de demander à la Cour de justice de statuer sur une question d'interprétation du titre dont il est question ou d'actes adoptés sur la base de celui-ci, mais le jugement rendu par la Cour n'est pas applicable aux décisions des juridictions des Etats membres qui ont force de chose jugée.

### **7.2.6 Les dérogations**

– Des dérogations sont prévues pour certains Etats membres. Le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient d'une dérogation qui vaut pour la libre circulation et plus généralement pour l'ensemble des mesures concernant les matières transférées du troisième vers le premier pilier. Ces mesures ne leur sont normalement pas applicables. Ils ont toutefois la possibilité de participer „à la carte“ à l'adoption et à l'application de certaines d'entre elles. Cependant, s'ils ne manifestent pas l'intention de participer à l'adoption d'une mesure, le Conseil peut, à l'issue d'un „délai raisonnable“, adopter néanmoins la mesure, qui ne leur est dès lors pas applicable.

– Le Danemark bénéficie également d'une dérogation pour l'ensemble des mesures concernant les matières transférées du troisième vers le premier pilier. Sa situation est toutefois différente de celle du Royaume-Uni et de l'Irlande, car il participe à la convention de Schengen. Le traité prévoit en conséquence que, lorsque le Conseil prend des mesures qui constituent un développement de l'„acquis de Schengen“, le Danemark décide, dans les six mois, s'il incorpore ces mesures dans sa législation nationale. Si sa décision est positive, elle crée une obligation de droit international pour le Danemark vis-à-vis des Etats membres ayant adopté ces mesures; si sa décision est négative, les autres Etats signataires de la convention de Schengen doivent „examiner les mesures appropriées à prendre“.

### **7.2.7 L'intégration des accords de Schengen dans l'Union européenne**

– Le traité prévoit „l'incorporation de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne“. A compter de l'entrée en vigueur du traité, l'acquis de Schengen s'applique directement aux treize Etats membres signataires de la convention de Schengen (les quinze Etats membres moins le Royaume-Uni et l'Irlande) et le Conseil se substitue au Comité exécutif Schengen; le développement de l'acquis de Schengen prend la forme d'une „coopération renforcée au sein de l'Union“ entre ces treize Etats, sous réserve de la position particulière du Danemark et compte tenu de l'association de l'Islande et de la Norvège, qui n'est pas remise en question. (pour une analyse plus détaillée, se reporter au chapitre 8)

Le développement de l'acquis de Schengen prend la forme d'une coopération renforcée au sein de l'Union. La coopération renforcée, qui est codifiée par le traité d'Amsterdam, permet à certains Etats membres de coopérer plus étroitement dans un domaine dans le plein respect de l'acquis communautaire et de son fonctionnement.

Les treize Etats signataires de la Convention de Schengen se sont donc engagés à abolir les contrôles aux frontières intérieures et à renforcer leur coopération pour garantir les contrôles aux frontières extérieures.

### **7.2.8 Remarques générales de la Commission des Affaires étrangères et européennes**

– La réalisation de la libre circulation des personnes est liée à des mesures d'accompagnement et des mesures visant à prévenir et combattre la criminalité. Elle est également liée à la condition que les mesures qui se substitueront à celles découlant de la Convention de Schengen doivent assurer „au moins le même niveau de protection et de sécurité“. Ceci veut dire que les mesures nouvelles ne doivent pas être inférieures au standard de sécurité atteint par les 13 Etats signataires de la Convention de Schengen, qui comporte p.ex. le Système d'Information Schengen, le droit de poursuite etc.

Cette notion doit être interprétée également par rapport à l'élargissement de l'Union européenne. Les pays candidats à l'adhésion doivent être en mesure d'atteindre ce niveau de protection et de sécurité pour pouvoir adhérer à l'Union, car ce même standard doit être assuré par rapport au contrôle aux frontières.

Le principe de la libre circulation des personnes implique l'uniformisation des politiques d'immigration et des visas. En effet si un Etat membre laisse entrer une personne non désirée, celle-ci peut circuler librement dans les treize Etats membres.

En ce qui concerne le droit d'asile, les critères de détermination de l'Etat membre chargé de l'examen de la demande sont prévus dans la Convention de Dublin. Une harmonisation en matière d'asile est indispensable, car si une personne a obtenu l'asile, elle se trouve sur le territoire de l'Union et peut circuler librement.

Le volet des mesures d'accompagnement doit être en vigueur, avant que tous les Etats, au premier chef la France, ne consentent à l'ouverture de leurs frontières.

Il faut savoir cependant que l'harmonisation du droit d'asile n'ira pas sans difficultés; en Allemagne, par exemple, le droit d'asile relève du droit constitutionnel.

– Avant le traité de Maastricht, la justice et les affaires intérieures, attributs de la souveraineté des Etats, étaient des domaines qui relevaient de la compétence exclusive des Etats membres. Si le traité de UE a marqué la consécration de la coopération intergouvernementale, le traité d'Amsterdam représente un pari résolu sur l'intégration par la voie de la communautarisation. Le fait que seules deux des neuf matières qui, dans le TUE étaient considérées comme d'intérêt commun subsistent dans le troisième pilier du traité d'Amsterdam représente un progrès du point de vue des principes et des conceptions politiques.

La lutte contre la fraude au détriment des intérêts financiers de la Communauté et la coopération douanière sont également communautarisées, bien que cette dernière continue à relever du titre VI TUE, pour les aspects policiers et pénaux.

L'instauration progressive d'une zone de liberté, de sécurité et de justice constitue un compromis entre trois principes qu'il semblait difficile de concilier: la prise en compte de sensibilités nationales, l'exigence d'efficacité et la nécessité de mettre en place un système approprié de contrôle au niveau européen. Le délai de cinq ans est aussi le résultat d'un compromis.

La commission juge que l'incorporation de l'acquis de Schengen dans le traité est positive.

Le maintien de la règle de l'unanimité au sein du Conseil est regretté par certains, bien que, simultanément, l'idée du passage progressif de l'unanimité et de la co-initiative à la majorité qualifiée et à la codécision semble s'imposer; toutefois, le passage à la majorité qualifiée doit encore se concrétiser. Un délai de cinq ans, non automatique (puisque'il est laissé à la discrétion du Conseil, statuant à l'unanimité) est prévu pour un éventuel passage à la majorité qualifiée.

En ce qui concerne l'extension des compétences de la CEJ aux matières transférées, il convient de noter que celles-ci sont plus réduites par rapport à celles qui sont reconnues à cette institution dans le pilier communautaire (par rapport à l'article 234 TCE), avec un risque de fracture dans l'interprétation uniforme du droit communautaire. Or le Grand-Duché a toujours défendu lors de la conférence intergouvernementale une position tendant à élargir autant que possible les compétences de la CEJ en ces matières.

De façon plus générale, la structure du nouveau traité est donc constituée de deux volets: d'une part, un nouveau titre relatif à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration (qui, en définitive, regroupe toutes les dispositions concernant la libre circulation des personnes dans le cadre du pilier communautaire) et, de l'autre, une série de mesures visant à renforcer le troisième pilier (dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale). Il s'agit d'un progrès important, bien qu'il soit en deçà des attentes suscitées au cours de la CIG.

La commission note toutefois que la communautarisation pourrait être vidée de sa substance, tant en raison du délai, de l'absence d'automatisme pour le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée au cours de la période qui suivra et de la non-généralisation de la procédure de codécision, ce qui témoigne à l'évidence du maintien de la méthode intergouvernementale.

### **7.3 La réforme du troisième pilier maintenu**

#### ***7.3.1 La redéfinition du domaine du troisième pilier en matière de coopération judiciaire et policière***

Comme pour le pilier communautaire, la cohérence de l'ensemble de l'action de l'Union est assurée d'abord par le 4<sup>e</sup> tiret du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 2 TUE. Celui-ci mentionne l'objectif de „prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène“ en relation avec la libre circulation des personnes. Le nouvel article 29 TUE précise que „l'objectif de l'Union“ est d'offrir à ses citoyens „un niveau élevé de protection“ par une „action en commun“.

Il est inséré un nouveau titre VI du TUE, qui a trait aux dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

#### *La coopération policière*

Les objectifs du troisième pilier maintenu sont définis en termes plus larges, comprenant désormais en tant qu'objectifs à part entière la lutte contre le racisme et la xénophobie, le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude.

La coopération policière intervient sur le terrain de la criminalité transfrontalière, c'est-à-dire du crime international, organisé ou autre.

La coopération s'étend en dehors des forces de police à l'administration des douanes et autres autorités compétentes des Etats membres.

Europol joue en cette matière un rôle central de coordination, de collecte et d'analyse des données. Par le traité d'Amsterdam les missions d'Europol dotées de compétences opérationnelles sont renforcées. Europol peut notamment appuyer la préparation et la mise en oeuvre d'actions opérationnelles menées par des équipes conjointes et coordonner des enquêtes.

#### *La coopération judiciaire en matière pénale*

Parmi les objectifs de la coopération en matière pénale figure l'adoption de mesures „instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogues“.

La coopération entre autorités judiciaires est à améliorer notamment dans le domaine des enquêtes judiciaires et de l'extradition. Le Conseil d'Etat relève à ce propos que „la volonté qui tend à faciliter cette coopération en matière procédurale et d'exécution est actée, ce qui devrait encourager les débuts de réalisation en ce sens, de même qu'il faut noter les souhaits de faciliter l'extradition, d'éliminer les sources d'incompatibilité et de prévenir les conflits de compétence“.

En ce qui concerne l'adoption progressive de mesures permettant l'émergence de „règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales“, relevons que celles-ci seraient souhaitables en matière de définition du terrorisme, par exemple, mais que cette harmonisation s'arrêtera à la fixation de standards minima, puisque le droit pénal relève du droit constitutionnel.

Un des volets sensibles constitue le principe de double incrimination, qui est contesté par certains Etats membres. Ce principe n'est cependant pas mis en question directement par une majorité d'Etats.

### **7.3.2 Résumé détaillé des dispositions**

Dans le détail, les dispositions sont les suivantes:

- Le nouvel article 29 du TUE prévoit, d'une part, l'élaboration d'actions en commun dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et, de l'autre, la prévention du racisme et de la xénophobie et la lutte contre ces phénomènes. Pour atteindre ces objectifs, et afin de prévenir et de combattre la criminalité organisée, le terrorisme, la traite des êtres humains, les crimes contre les enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude, il est prévu d'instaurer une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les Etats membres, ainsi qu'entre les autorités judiciaires et les autres autorités compétentes des Etats membres, et de rapprocher, si besoin est, les règles de droit pénal des Etats membres.
- Les actions en commun dans le domaine de la coopération policière sont régies par le nouvel article 30 du TUE, qui comporte une liste détaillée des actions à engager. Il est également prévu que cette coopération sera assurée par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol) et qu'une série de mesures devront être adoptées à cet effet dans un délai de cinq ans.
- Un nouvel article 31 du TUE, définit les objectifs des actions en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, à savoir, notamment, faciliter l'extradition entre Etats membres et adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.
- Comme instruments de sauvegarde, le nouvel article 32 du TUE habilite le Conseil à fixer les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes d'un Etat membre peuvent intervenir sur

le territoire d'un autre Etat membre dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le nouvel article 33 préserve les prérogatives des Etats membres en matière de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure.

Selon la déclaration No 7 annexée au traité d'Amsterdam „les actions dans le domaine de la coopération policière décidées en vertu de l'article 30, y compris les activités d'Europol, sont soumises à un contrôle juridictionnel approprié par les autorités nationales compétentes conformément aux règles applicables dans chaque Etat membre“.

### ***7.3.3 Les instruments de la procédure de décision***

Outre les positions communes et conventions, procédures de décision et instruments traditionnels appliqués dans le domaine intergouvernemental, le traité d'Amsterdam introduit la décision-cadre et la décision.

La décision-cadre, qui porte sur le rapprochement des législations et réglementations, laisse aux Etats membres le choix de la forme et des moyens.

La décision porte sur l'engagement d'une action et prend effet par l'intermédiaire des mesures de mise en oeuvre adoptées par le Conseil.

Le régime des conventions établies par le Conseil est modifié: une fois qu'elles ont été adoptées par la moitié au moins des Etats membres, elles entrent en vigueur pour ces mêmes Etats membres.

Le Conseil statue à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou de tout Etat membre. Toutefois, les mesures de mise en oeuvre des décisions engageant une action sont prises à la majorité qualifiée, et les mesures d'application des conventions sont arrêtées à la majorité des deux tiers.

Ainsi, la décision de lancer une enquête judiciaire en matière pénale doit être prise à l'unanimité, les mesures de mise en oeuvre (par exemple mesures pratiques, de nature logistique) étant prises à la majorité qualifiée.

La décision-cadre en matière de rapprochement des législations et réglementations est prise à l'unanimité. Les décisions relatives à la coopération entre magistrats, par exemple, sont prises à l'unanimité. Les mesures techniques de mise en oeuvre sont décidées, par contre, à la majorité qualifiée.

Le nouvel article 36 du TUE institue un comité de coordination, composé de hauts fonctionnaires, qui a pour mission de formuler des avis à l'intention du Conseil et de contribuer à la préparation de ses travaux.

Par ailleurs, est également prévue (nouvel article 37 du TUE) l'obligation pour les Etats membres de défendre les positions communes dans les organisations et lors des conférences internationales selon les modalités définies pour la PESC et selon une procédure fondée sur le principe de l'unanimité.

En ce qui concerne le rôle du Parlement européen, le nouvel article 39 lui reconnaît le droit d'être consulté sur les décisions-cadres, les décisions et les conventions, mais dans le délai qui lui est imparti par le Conseil et qui ne peut être inférieur à trois mois.

En matière budgétaire, le nouvel article 41 dispose que les dépenses administratives occasionnées sont à la charge du budget communautaire dans tous les cas; il en va de même pour les dépenses opérationnelles, sauf si le Conseil, statuant à l'unanimité, en décide autrement.

Enfin, le nouvel article 42 dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité, sur une initiative de la Commission ou d'un Etat membre et après consultation du PE, peut décider de transférer la coopération policière et judiciaire en matière pénale dans le premier pilier.

### ***7.3.4 Remarques d'ordre général de la Commission des Affaires étrangères et européennes***

– Le Luxembourg a insisté sur la compétence de la Cour européenne de justice dans le troisième pilier, malgré les réticences de la Grande-Bretagne. L'article 35 retient que la Cour européenne de justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application.

Tout Etat membre peut, par une déclaration faite au moment de la signature du Traité d'Amsterdam, ou à tout autre moment postérieur à ladite signature, accepter la compétence de la CEJ pour statuer à titre préjudiciel.

La Cour de justice n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

La Cour de justice est compétente pour contrôler la légalité des décisions-cadres et des décisions lorsqu'un recours est formé par un Etat membre ou par la commission pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du Traité ou de toute règle de droit relative à son application ou détournement de pouvoir.

La Cour de justice est compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres concernant l'interprétation ou l'application des actes adoptés au titre des positions communes, décisions-cadres et décisions. La Cour est également compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres et la Commission concernant l'interprétation et l'application des conventions.

– A propos du troisième pilier maintenu, le Conseil d'Etat note judicieusement:

„Au pilier communautaire appartient le traitement de la libre circulation et au pilier intergouvernemental celui de la coopération policière et judiciaire, chacun des blocs disposant de ses méthodes et solutions institutionnelles. Le texte du traité répond donc sur ce point aux critiques émises et en particulier à celle de l'absence d'objectifs précisément définis grâce à l'avènement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Comme pour le pilier communautaire, les perspectives sont tracées techniquement pour la coopération intergouvernementale sans pour autant déployer une ambition démesurée.

La coopération intergouvernementale demeure donc en tant que telle comme une technique de travail mise au service de l'Union européenne. Elle s'applique à des domaines où la souveraineté des Etats reste primordiale même si la nécessité de faire face au phénomène d'internationalisation de la criminalité accroît le besoin de mieux coopérer et de procéder à certaines harmonisations.

Le renforcement de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale devient un acquis important du nouveau traité. Il s'agit évidemment de leur donner un contenu concret à travers les instruments de décision prévus à cet effet qui doivent être adoptés à l'unanimité.”

La réforme du troisième pilier „maintenu“ contient des aspects positifs, en particulier l'élargissement des objectifs de la coopération en matière pénale, l'assouplissement du régime des conventions et l'introduction de la possibilité d'adopter des „décisions-cadres“ portant sur le rapprochement des législations et réglementations. Il convient aussi de se féliciter de l'extension du droit d'initiative de la Commission. La procédure de la „passerelle“ prévue par l'ancien article 37 est maintenue, et le libellé de cet article est amendé afin d'établir expressément le droit du PE à être consulté.

Cependant, la CIG n'a pas donné satisfaction à la demande d'introduire le vote à la majorité qualifiée pour instaurer des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue. On peut craindre, dans ces conditions, que les nouvelles dispositions n'apportent pas à la coopération dans ces domaines le „saut qualitatif“ dans l'efficacité qui serait nécessaire face au développement de la criminalité transfrontière.

\*

## **8. L'INTEGRATION DE SCHENGEN DANS L'UNION EUROPEENNE**

Le traité sur l'Union européenne signé le 2 octobre 1997 à Amsterdam comporte un protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

### **8.1 Le contenu des protocoles**

Le protocole principal comprend huit articles et une annexe.

L'article 1er énumère les Etats membres qui décident d'instaurer entre eux une coopération plus étroite dans les domaines relevant de l'acquis de Schengen. Ces treize Etats sont la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Finlande et la Suède.

L'article 4 ouvre la possibilité pour l'Irlande et le Royaume-Uni de participer à tout moment à tout ou partie des dispositions de Schengen.

L'article 6 permet à l'Islande et à la Norvège, qui ne font pas partie de l'Union européenne, d'être associées à l'acquis de Schengen sur la base de l'accord signé par le Comité exécutif à Luxembourg le 19 décembre 1996.

### **8.1.1 L'acquis de Schengen**

L'annexe du protocole définit le champ de cet acquis, lequel comporte:

- l'accord du 14 juin 1985 entre le Benelux, l'Allemagne et la France relatif à la suppression graduelle des contrôles de personnes aux frontières communes;
- la convention d'application du 19 juin 1990 conclue entre le Benelux, l'Allemagne et la France, ainsi que l'acte final et ses déclarations communes;
- les accords d'adhésion signés avec l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède entre 1990 et 1996;
- les décisions et déclarations adoptées par le Comité exécutif.

### **8.1.2 L'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne**

L'article premier du protocole indique que la coopération sur la base de l'acquis de Schengen „est conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne et dans le respect des dispositions pertinentes du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne“. L'article 2 ajoute que „le Conseil, statuant à l'unanimité, détermine, conformément aux dispositions pertinentes des traités, la base juridique pour chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis de Schengen. En ce qui concerne ces dispositions et décisions et conformément à la base juridique que le Conseil a déterminée, la Cour de justice des Communautés européennes exerce les compétences qui lui sont conférées par les dispositions pertinentes applicables des traités“.

Ce transfert de l'acquis de Schengen dans l'ordre juridique européen est ainsi réalisé par une substitution des bases juridiques applicables à l'ensemble des décisions du Comité exécutif, ainsi qu'au contenu de l'accord du 14 juin 1985 et de la convention du 19 juin 1990. Le Conseil statue à l'unanimité pour la détermination de ces nouvelles bases juridiques. Tant que le Conseil n'a pas déterminé cette base juridique, les dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen sont considérées comme des actes fondés sur le titre VI du traité.

L'article 7 donne pouvoir au Conseil statuant à la majorité qualifiée d'adopter les modalités d'intégration de l'actuel Secrétariat de Schengen au Secrétariat général du Conseil.

Dès le deuxième semestre 1997, sous présidence luxembourgeoise, les travaux relatifs aux conditions pratiques de l'incorporation du Secrétariat de Schengen dans le Secrétariat Général du Conseil ont débuté.

### **8.1.3 Les positions particulières du Royaume-Uni, de l'Irlande, de l'Islande et de la Norvège**

Les deux protocoles portant sur l'application de certains aspects de l'article 7A du traité sur l'Union européenne et sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande permettent à ces deux pays de participer le moment venu à la coopération menée sur la base de tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen. Le Conseil se prononcera alors à l'unanimité des Etats concernés sur une telle demande, c'est-à-dire les treize Etats signataires des accords de Schengen et l'Etat demandeur.

Pour ce qui est de la Norvège et de l'Islande, un accord sera conclu entre le Conseil statuant à l'unanimité des Etats membres concernés (à l'heure actuelle, treize Etats) en vue de les associer à la mise en oeuvre de l'acquis de Schengen, selon la décision prise par le Comité exécutif le 19 décembre 1996 à Luxembourg.

Il convient de souligner l'importance de cet arrangement qui pourra ultérieurement être évoqué pour d'autres pays, par exemple candidats à l'adhésion, qui seront encore non membres de l'Union européenne.

Un groupe de travail va étudier le statut de la Norvège et de l'Islande; il est prévu que le Conseil doit négocier, d'une part un accord avec ces deux Etats tiers pour déterminer leur régime d'association et les conséquences financières de leur participation aux accords de Schengen et à leur développement et, d'autre part, un accord établissant les droits et obligations de ces deux pays avec le Royaume-Uni et l'Irlande qui ne reprendront pas la totalité de l'acquis de Schengen.

L'article 8 fait obligation à tous les Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne d'accepter intégralement cet acquis de Schengen.

## **8.2 Le fonctionnement de Schengen après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam**

Le protocole d'intégration de Schengen dans l'Union européenne entrera en vigueur à la même date que le traité d'Amsterdam. D'ici à cette date, le Comité exécutif continuera d'exercer à l'unanimité les pouvoirs que lui confère la convention. La Commission n'a pas de droit d'initiative et assiste en tant qu'observateur aux travaux du Comité exécutif. La Cour de Justice des Communautés européennes n'est pas compétente sur les décisions du Comité exécutif. Le Parlement européen est informé par la présidence du comité.

A compter de la mise en vigueur du traité d'Amsterdam, le fonctionnement de l'acquis de Schengen change en revanche profondément.

### **8.2.1 Le Conseil se substitue au Comité exécutif de Schengen**

Le Conseil de l'Union européenne, dans sa formation „justice et affaires intérieures“ (JAI), se substitue au Comité exécutif de Schengen à compter de l'entrée en vigueur du protocole, c'est-à-dire au moment de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam lui-même. Il continue de se prononcer à l'unanimité dans les cinq premières années. Pour les matières intégrées dans le pilier communautaire, le Conseil pourra, au terme de ces cinq années, décider à l'unanimité que les décisions seront dorénavant prises à la majorité qualifiée.

### **8.2.2 Les pouvoirs de la Commission européenne et l'intervention de la Cour de justice des Communautés européennes**

Les pouvoirs de la Commission européenne sont renforcés d'abord dans le délai de cinq ans pour l'ensemble de l'acquis de Schengen, que celui-ci soit transféré dans le pilier communautaire ou dans le pilier intergouvernemental. En effet, la Commission exerce désormais un rôle d'initiative partagée avec les Etats membres alors que dans le système de Schengen la Commission n'avait pas de droit d'initiative; elle était simplement associée aux travaux du Comité exécutif.

L'intervention de la Cour de justice ne sera possible qu'à compter de l'entrée en vigueur du traité et du protocole Schengen. Les importants mouvements de matières envisagés par le traité d'Amsterdam au regard des affaires intérieures et de la justice conduiront, dès la mise en application du nouveau traité, à des interventions substantielles de la Cour de justice de Luxembourg.

La Cour de justice sera compétente pour l'ensemble de l'acquis de Schengen à l'exception des mesures portant sur le maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure. Elle exercera ses compétences sur les dispositions et décisions de Schengen lors de l'entrée en vigueur du traité selon la base juridique choisie pour chacune de ces dispositions et décisions par le Conseil. Il faut en principe conclure de ce dispositif inclus dans le protocole que la Cour ne pourrait être compétente pour apprécier le choix des bases juridiques par le Conseil; on peut cependant s'interroger de savoir si la Cour ne pourrait prétendre avoir la capacité de réformer les bases juridiques arrêtées par le Conseil. En tout état de cause, la Cour ne pourra pas statuer sur les mesures portant sur le maintien de l'ordre public, ni sur celles relatives à la sauvegarde de la sécurité intérieure.

– Pour les matières transférées de Schengen dans le pilier intergouvernemental (dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale), les compétences de la Cour de justice seront plus importantes qu'à l'heure actuelle.

La Cour sera compétente pour vérifier la légalité des décisions-cadres et des décisions lorsqu'un recours en annulation sera formé par un Etat membre ou par la Commission dans un délai de deux mois

à compter de la publication de l'acte. Elle sera encore compétente pour statuer sur les différends entre Etats membres concernant l'interprétation ou l'exécution des actes adoptés sur la base de l'article 34 du pilier intergouvernemental lorsque le différend n'aura pu être réglé au sein du Conseil dans les six mois suivant sa saisie par l'un de ses membres, la Cour étant en tout état de cause compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres et la Commission concernant l'interprétation ou l'application des conventions.

Pour ces mêmes conventions, la Cour sera également compétente, ainsi que pour les décisions, décisions-cadres ou mesures d'application pour statuer à titre préjudiciel sur leur validité ou leur interprétation dès l'instant où les Etats membres auront individuellement accepté cette compétence. Le Luxembourg aura donc la possibilité d'attribuer ou non la compétence préjudicielle de la Cour.

– Pour les matières transférées dans le pilier communautaire, c'est-à-dire les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes, les voies de recours préjudicielles s'appliqueront (recours en interprétation ou en appréciation de validité) et les recours dans l'intérêt de la loi de la part du Conseil, de la Commission ou d'un Etat membre sur une question d'interprétation d'actes communautaires. Ce transfert interviendra dans un délai maximum de cinq ans à partir de la mise en vigueur du traité. La Cour ne sera cependant pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations de police prises par les Etats membres, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités leur incombant dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure.

### **8.2.3 Le rôle du Parlement européen**

Dans les mêmes conditions que pour la Cour de justice, le Parlement européen verra ses pouvoirs étendus pour les matières issues de Schengen qui seront intégrées, soit dans le premier pilier communautaire, soit dans le troisième pilier. Ces pouvoirs seront cependant différents dans la première période de cinq ans et après cette première période.

Pour les matières relevant de la coopération policière et maintenues dans le pilier intergouvernemental, le rôle du Parlement européen est renforcé puisque le Conseil sera tenu de le consulter avant d'adopter les décisions-cadres, les décisions ou les conventions.

Pendant les cinq premières années, le Parlement européen est consulté pour les matières qui seront transférées dans le premier pilier. Après la période de cinq ans, le Parlement européen pourra éventuellement bénéficier de la procédure de codécision, si le Conseil décide à l'unanimité de passer au vote à la majorité qualifiée pour les matières transférées dans le pilier communautaire. Les députés européens des pays n'ayant pas repris tout ou partie de l'acquis de Schengen – ce qui sera le cas du Royaume-Uni et de l'Irlande – pourront participer aux délibérations du Parlement européen sur le modèle de ce qui s'est passé avec le protocole social puisque, en l'absence de dispositions explicites du traité sur ce point, l'expression „cadre juridique institutionnel de l'Union européenne“ devra en effet s'interpréter comme se référant au Parlement européen réuni dans son ensemble.

### **8.3 Les conséquences d'une mise en oeuvre anticipée du protocole d'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne et conclusions**

La substitution des bases juridiques des anciennes dispositions des accords de Schengen par de nouvelles bases appartenant soit à la partie communautaire, soit à la partie intergouvernementale du traité sur l'Union européenne, offre une nouvelle possibilité de transfert dans l'ordre juridique communautaire de dispositions jusqu'alors de nature intergouvernementale.

Le protocole de Schengen annexé au traité d'Amsterdam prévoit que le Conseil déterminera à l'unanimité des membres concernés la base juridique pour chacune des dispositions ou décisions constituant les acquis de Schengen. Concrètement, cela signifie que les dispositions de Schengen seront intégrées, selon leur objet, soit dans le premier, soit dans le troisième pilier. Tant que le Conseil n'aura pas déterminé la base juridique exacte, les dispositions ou décisions constituant les acquis de Schengen seront considérées comme des actes fondés sur le titre VI du traité.

Il est à noter que la présidence luxembourgeoise a engagé sans délai les travaux d'incorporation des accords de Schengen dans le traité sur l'Union européenne. Le Conseil Affaires générales a été saisi par la présidence luxembourgeoise, dès le 6 octobre 1997, sur la procédure.

L'incorporation de l'acquis de Schengen dans le traité constitue sans aucun doute un progrès appréciable aux yeux de la Commission des Affaires étrangères et européennes. En ce qui concerne la forme, l'alternative qui s'offrait était la suivante: clause de flexibilité ou protocole spécifique, qui est la solution adoptée, première illustration du nouveau concept de coopération renforcée, quoique avec des règles ad hoc.

Sur le contenu, l'incorporation de l'acquis de Schengen se répartit entre le pilier communautaire et le troisième pilier. Il appartient au Conseil, statuant à l'unanimité des quinze Etats membres, de prendre toute mesure nécessaire à la mise en oeuvre de l'acquis dans le cadre institutionnel et juridique de l'UE.

\*

## 9. LES DROITS DE L'HOMME

Dans sa résolution 1068 de l'année 1995, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe proposait l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Cependant en mars de l'année suivante et à la veille de l'ouverture de la Conférence intergouvernementale, la Cour de justice européenne rendait un avis négatif sur la possibilité pour l'Union d'adhérer à la CEDH, faute de personnalité juridique. Il y était également précisé que seule une révision du traité sur ce point pouvait déblayer le terrain. Or, l'option de l'adhésion, certes envisagée au début, n'a finalement pas été retenue par le traité d'Amsterdam, faute d'un soutien unanime de la part des Etats membres de l'Union. Ces derniers ont même créé un système interne de tutelle des droits de l'Homme en chargeant la Cour de justice européenne de cette tâche et on peut s'interroger sur la question de savoir si cette façon de procéder n'ouvre pas la voie à une éventuelle jurisprudence divergente.

En dehors de cette remarque préliminaire il faut quand même saluer que d'une façon générale le traité d'Amsterdam constitue un pas dans la consécration des droits de l'Homme au sein de l'Union européenne. Le traité introduit la notion des droits de l'Homme dans le droit communautaire et en même temps il accroît l'étendue de leur protection, notamment par les dispositions suivantes:

- Chaque individu pourra contester toute action de l'UE qu'il considère comme infraction à ses droits fondamentaux devant la Cour européenne de justice.
- Si le Conseil européen constate l'existence d'une violation grave et persistante des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'état de droit par un Etat membre de l'UE, l'Etat en question peut subir une suspension de certains de ses droits, y compris des droits de vote.
- L'Union européenne peut également mener des actions appropriées pour combattre la discrimination basée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion et la foi, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Par ailleurs il faut souligner que le traité d'Amsterdam contient aussi une déclaration sur l'abolition de la peine de mort avec une référence au Protocole No 6 à la CEDH.

Relevons aussi l'importance que l'Union attachera dorénavant à la lutte contre le racisme et la xénophobie. Le Conseil de l'Union a adopté en juin 1997 un règlement instituant à Vienne un Observatoire européen sur le racisme et la xénophobie. Comme le Conseil de l'Europe dispose d'une riche expérience dans ce domaine, le règlement cité plus haut prévoit que la Communauté conclue un accord avec le Conseil de l'Europe en vue notamment d'instaurer une coopération étroite entre celui-ci et l'Observatoire, et que le Conseil de l'Europe désigne une personnalité au sein du conseil d'administration de l'Observatoire.

A cette fin le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec le Conseil de l'Europe. Un tel contact a déjà permis d'élaborer un projet d'accord.

La Commission des Affaires étrangères et européennes se félicite de la collaboration de ces deux institutions européennes et exprime le désir qu'elle puisse se faire aussi dans d'autres domaines.

Grâce au traité d'Amsterdam les références aux droits de l'Homme sont assez nombreuses dans le traité de l'Union européenne, ce qui traduit la pénétration des droits de l'Homme dans l'ordre juridique de l'Union.

Le principe d'égalité, notamment entre hommes et femmes, continue de revêtir une grande importance au sein du système juridique communautaire.

Par le traité d'Amsterdam cette situation est consacrée par le fait que les proclamations de l'égalité sont multipliées. Dans cet ordre d'idées on constate que l'égalité entre les hommes et les femmes est

mentionnée dès l'article 2 TCE au titre des missions assignées à la Communauté alors qu'avant un article ad hoc ne consacrait que l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins.

Dans ce contexte la Commission des Affaires étrangères et européennes demande à ce que la Commission européenne élabore une proposition de directive sur la base du traité d'Amsterdam érigeant l'égalité politique et objective au rang de droit collectif. Le droit à égalité des femmes et des hommes est donc reconnu comme un droit fondamental dans la société démocratique qui exige, pour sa réalisation, que l'égalité de traitement et de chances soit réalisée par un ensemble de mesures actives, dont des actions positives. Cette directive devrait impartir le mandat juridique impératif de prendre des mesures positives toutes les fois où elles sont nécessaires pour réaliser l'égalité de traitement et des chances entre hommes et femmes et pour remédier à la sous-représentation des femmes dans la prise de décisions à tous les niveaux.

\*

## 10. LE PRINCIPE ET LES MODALITES DE LA COOPERATION RENFORCEE

### 10.1 Les principes

Le traité d'Amsterdam prévoit que les Etats qui le souhaitent peuvent lancer une coopération renforcée selon une clause générale propre aux 1er et 3e piliers en vue d'avancer plus vite dans la voie de la coopération ou de l'intégration. Ce dispositif est la traduction de ce que d'aucuns ont appelé l'Europe à géométrie variable permettant à certains Etats membres d'agir comme fers de lance de l'intégration.

Depuis quelque temps, il est apparu qu'une certaine dose de différenciation entre les Etats semblait inévitable. Dans les faits cette différenciation s'est déjà manifestée lors du traité de Maastricht qui permettait au Royaume-Uni et au Danemark de ne pas se rallier à l'Union économique et monétaire et au Royaume-Uni de rester à l'écart du protocole social. D'autre part, il faut se rendre à l'évidence que l'introduction de l'Euro par 11 des 15 Etats membres entraînera inévitablement une différenciation entre les Etats.

Tous les Etats ne peuvent pas avancer au même rythme. Les différences seront encore accrues avec l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale. Or, il ne faut pas pour autant retarder la construction et l'intégration européennes. Pour certains le principe de l'Europe à géométrie variable permettrait de concilier ces exigences et aussi de respecter la volonté des Etats qui ne souhaitent pas participer dans l'immédiat à une politique déterminée.

L'idée d'une intégration différenciée avait été lancée jadis par les parlementaires conservateurs allemands qui avaient proposé dans un document de septembre 1994 la constitution d'un „noyau dur“ de pays prêts à coopérer. Ce „noyau dur“, centré sur une Union Economique et Monétaire mais fermée à certains pays, aurait permis d'avancer dans les domaines nouveaux faisant l'objet du traité de Maastricht et notamment l'union économique et monétaire.

Le Premier ministre français de l'époque avait par contre lancé l'idée d'une Europe à cercles concentriques: le cercle le plus réduit aurait réuni les Etats ayant la volonté de coopérer étroitement dans le domaine de la monnaie et de la défense, le second cercle aurait regroupé les Etats membres des Communautés européennes et enfin le dernier cercle aurait représenté la grande Europe, celle des pays de l'Ouest et de l'Est réunis.

Cette idée qui eut un écho important ne fut pas partagée par le Président de la République française de l'époque, et d'autre part, elle paraissait impraticable en raison des aménagements institutionnels qu'elle aurait entraînés.

Au nom du Parlement européen, le député M. J.-L. Bourlanges a défendu les „cercles restreints de solidarité renforcée“. Selon ce député, l'appartenance à ces cercles serait déterminée par des critères précis, à l'image de ce qui a été décidé à Maastricht pour la monnaie unique. D'après cette proposition, dès qu'un Etat remplirait ces critères, il pourrait faire partie de ce cercle. Les domaines de l'union économique et monétaire, la politique de défense et les accords de Schengen pourraient chacun constituer un de ces cercles, mais l'unité institutionnelle ne devrait pas être remise en cause. Au sein du Conseil et au sein du Parlement européen, de simples aménagements des règles de vote seraient à prévoir.

Cette idée fut reprise par les chefs d'Etat et de Gouvernement et plus particulièrement par MM. Kohl et Chirac, qui se sont fait les avocats des „coopérations renforcées“ entre les Etats membres. Il faut

préciser que le texte finalement retenu à Amsterdam est bien en deçà des idées discutées à l'origine et développées ci-dessus.

### 10.2 Les accords de Schengen: un cas d'espèce

Le traité d'Amsterdam comporte une annexe par laquelle les accords de Schengen ont été intégrés dans l'Union européenne au titre d'une coopération renforcée d'après les principes suivants: Le Conseil se substituera au comité exécutif mis en place par les accords de Schengen. La Cour de justice exercera ses compétences dans les conditions prévues par les traités, mais elle ne sera pas compétente pour statuer sur des mesures portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Les Etats souhaitent préserver leur souveraineté en ces matières. Cette coopération plus étroite relèvera à la fois du 3e et du 1er piliers. Il reviendra au Conseil de déterminer la base juridique adéquate pour les mesures à prendre. Il est à prévoir que les mesures concernant la coopération policière seront rattachées au 3e pilier, tandis que celles relatives à la libre circulation des personnes relèveront du traité instituant la Communauté européenne. Faut-il préciser que cette dichotomie n'est certainement pas de nature à simplifier la mise en oeuvre des accords?

### 10.3 Les modalités

La clause générale précise notamment qu'une coopération renforcée doit être lancée par au moins une majorité d'Etats membres, ne doit être utilisée qu'en dernier ressort, et rester ouverte à tous les Etats membres.

La coopération renforcée est décidée à la majorité qualifiée, mais un Etat membre peut s'y opposer en invoquant „des raisons de politique importantes”. La question peut alors être renvoyée au Conseil européen en vue d'une décision à l'unanimité. Il est important de relever que les règles concernant le processus décisionnel prévues pour les différentes politiques sont d'application également pour la coopération renforcée. Dans le domaine institutionnel p.ex. les décisions sont prises à l'unanimité. La règle de l'unanimité serait donc d'application également pour la coopération renforcée en matière institutionnelle.

La décision de lancer une coopération renforcée appartient aux Etats concernés, mais ils doivent être autorisés par le Conseil. Ce dernier prend ses décisions à la majorité qualifiée, et, dans le pilier communautaire, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen.

Dans le 3e pilier la coopération renforcée doit avoir pour objet de permettre à l'Union de „devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice” et dans le pilier communautaire elle ne doit pas avoir trait à la citoyenneté de l'Union. Les politiques communautaires et les compétences de la Communauté ne doivent pas en être affectées. Elle ne doit pas constituer de discrimination ni d'entrave aux échanges ni provoquer de distorsion de concurrence. Afin de préserver le droit de veto des Etats membres, il ne sera pas procédé au vote si un Etat invoquera des raisons de politique nationale.

Lorsqu'un Etat souhaite se joindre à une coopération renforcée déjà engagée, c'est la Commission qui décide des suites à donner à sa demande dans le 1er pilier. Dans le 3e pilier la demande est réputée approuvée à l'expiration d'un délai de quatre mois, sauf si, dans ce délai, les Etats participants ont décidé à la majorité qualifiée de la tenir en suspens.

Cette procédure confère au système de coopération renforcée de garder une certaine forme d'ouverture car en fait, il ne s'agit pas de créer un groupe fermé d'Etats menant leur propre politique à l'écart des autres, mais au contraire de permettre une avancée plus rapide de la coopération ou de l'intégration.

### 10.4 Les domaines

Les domaines de la coopération *renforcée* ne sont définis que par la négative. En effet, il est interdit aux Etats de lancer une coopération renforcée dans les domaines de compétence communautaire exclusive ou en matière de citoyenneté de l'Union. Cette définition manque de netteté.

L'UEM sera certainement un domaine privilégié d'une coopération renforcée (et l'est d'ailleurs déjà aujourd'hui), mais on peut s'imaginer facilement que les Etats membres voudront lancer des coopérations plus étroites dans les domaines des politiques communautaires; ce cas de figure risque de devenir réalité à partir du moment où, suite à l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est, les Etats membres occidentaux voudront avancer plus vite dans certains domaines avant d'être rejoints par les Etats membres de l'Est.

Pour finir, il faut souligner le fait que le traité ne prévoit pas de coopération plus étroite en matière de politique étrangère et de sécurité commune, car pour le deuxième pilier, c'est la formule de l'abstention constructive qui a été reconnue. Les Etats qui auraient voulu aller plus loin en matière de défense ne pourront pas le faire, ce que la Commission des Affaires étrangères et européennes regrette vivement.

\*

## **11. PROCEDURE D'APPROBATION ET ASPECTS CONSTITUTIONNELS EN RELATION AVEC LA REFORME DU TROISIEME PILIER**

En ce qui concerne la procédure d'approbation du traité, le Conseil d'Etat formule le raisonnement suivant: „Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi sous examen ainsi que du présent avis que le Traité d'Amsterdam aboutira à de nouveaux transferts de souveraineté en faveur d'institutions européennes. Il comportera une dévolution temporaire de pouvoirs au sens de l'article 49bis de la Constitution, d'abord en matière de conclusion d'accords internationaux en application des dispositions relatives à la PESC ainsi qu'à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. La même observation vaut notamment pour le transfert dans le premier pilier du titre concernant les visas, l'asile, l'immigration et d'autres politiques liées à la libre circulation des personnes.

Il est dès lors évident que l'article 49bis s'applique au Traité d'Amsterdam, ce qui implique qu'en vertu de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution la loi d'approbation, qui se trouve soumise à l'avis du Conseil d'Etat et dont le texte ne donne pas lieu à observation, devra être votée par la Chambre des députés dans les conditions de quorum et de majorité prévues par l'article 114, alinéa 5 de la Constitution.

Abstraction faite des dispositions comportant des transferts de souveraineté et qui en raison de l'article 49bis n'appellent plus de révision de la Constitution, le Traité d'Amsterdam ne contient pas de dispositions dont l'approbation serait incompatible avec une prescription constitutionnelle. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi portant approbation du Traité d'Amsterdam.”

La commission s'est ralliée à l'argumentation pertinente du Conseil d'Etat et juge que la ratification du traité doit effectivement s'opérer dans les conditions fixées par l'article 114, alinéa 5 de la Constitution.

\*

## **12. CONCLUSIONS GENERALES**

### **12.1 Un résultat mitigé**

Certes, on peut reprocher au Traité d'Amsterdam un certain manque d'ambitions et il est en quelque sorte le reflet de la déception qu'a engendrée la conclusion des travaux de la CIG. Comparé aux objectifs initiaux de cette dernière, c'est-à-dire une Union plus proche des citoyens, la réforme des institutions dans une Union plus démocratique et efficace et le renforcement de la capacité d'action extérieure de l'Union européenne, le résultat des négociations est bien en deçà des espérances, alors que le mandat initial de la CIG était déjà en lui-même quelque peu limité sur le plan des ambitions.

Il est vrai que le Traité d'Amsterdam touche à de très nombreux sujets et qu'il modifie le Traité sur l'Union européenne sur de nombreux points, mais globalement, il donne une impression d'inachevé comme l'a qualifié, nous l'avons vu, le Conseil d'Etat.

Néanmoins, à l'instar du Conseil d'Etat, la Commission des Affaires étrangères et européennes de la Chambre constate que le Traité d'Amsterdam aboutira

- à une réforme institutionnelle ne mettant pas en cause la pleine participation du Luxembourg au processus décisionnel à tous les niveaux et renforçant, pour l'essentiel, les prérogatives du Parlement européen;
- à un renforcement de la dimension sociale et humaine du TCE et à un approfondissement de certaines politiques communes;
- à un renforcement des instruments de la PESC, comportant essentiellement une avancée en matière de politique étrangère;

- à une révision des dispositions du TUE relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale et à l'insertion, dans le TCE d'un titre concernant les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes;
- à un renforcement des droits de l'Homme et de leur protection en droit communautaire;
- à permettre, sous certaines conditions, à des Etats membres d'instaurer entre eux une coopération renforcée et de recourir à cette fin aux institutions, procédures et mécanismes instaurés par le TUE et le TCE;
- à préciser pour la première fois dans le droit primaire communautaire des règles concernant l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui, en matière de droit dérivé, accordent la préférence à des directives plutôt qu'à des règlements et à des directives-cadres plutôt qu'à des mesures détaillées;
- à améliorer la transparence du processus décisionnel et l'accès du public aux documents des institutions;
- à arrêter des lignes directrices visant à améliorer la qualité rédactionnelle du droit dérivé communautaire (directives, règlements, décisions, etc.) et à accélérer la codification officielle des textes législatifs actuellement éparpillés sur des centaines de milliers de pages du Journal officiel des Communautés européennes.

D'une façon générale, et lorsqu'il s'agira de procéder à une évaluation globale du Traité sous rubrique, les eurosceptiques considéreront probablement que la bouteille est à moitié vide et les autres qu'elle est à moitié pleine. La Commission des Affaires étrangères et européennes qui a fait sienne la deuxième considération, lance un appel à nos concitoyens pour qu'ils accueillent le Traité d'Amsterdam d'un oeil critique, certes, mais qu'ils acceptent comme un plus ce qui a été amélioré entre autres par rapport au Traité de Maastricht. Amsterdam par rapport à Maastricht a fait progresser l'Union européenne en matière de démocratie, de liberté et de droits de l'Homme, d'Etat de droit, de solidarité et de cohésion ainsi qu'en ce qui concerne les aspects sociaux.

La Commission constate par ailleurs que le Traité d'Amsterdam marque une étape supplémentaire dans le processus inachevé et permanent de la construction européenne. Elle constate que le traité sous rubrique comporte des avancées non négligeables tout en laissant irrésolues d'importantes questions. Comme d'autres, la Commission regrette que le Traité d'Amsterdam ne comporte pas les réformes institutionnelles que tout un chacun, sensible à la réussite du projet européen, attendait et qui sont nécessaires pour garantir un fonctionnement efficace et démocratique d'une Union élargie. Elle pense que ces ajustements doivent être réalisés en temps opportun.

Dans ce sens, elle partage les conclusions du récent Sommet de Cardiff de juin 1998 qui affirmait que „la première priorité revient à la ratification du Traité d'Amsterdam” et „qu'après sa ratification seulement, il faudra prendre rapidement une décision sur la question de savoir quand et comment traiter les questions qui n'ont pas été réglées à Amsterdam”.

Par le présent rapport, la Commission des Affaires étrangères et européennes de la Chambre des Députés essaie surtout de contribuer, avec ses moyens, à éclairer l'opinion publique sur les avantages et les lacunes du Traité d'Amsterdam. Ce devoir résulte de la mission institutionnelle qui incombe aux membres de la Chambre des Députés en tant que représentants des citoyens de notre pays; la Commission espère qu'elle aura, à travers ce rapport, rempli ce rôle.

## 12.2 De la nécessité d'un saut qualitatif

Comme nous venons de le voir, le Traité d'Amsterdam ne constitue pas l'aboutissement d'un processus institutionnel, mais une étape supplémentaire.

La Commission aimerait profiter de l'occasion présente pour affirmer que, plus que jamais, dans un processus en évolution permanente, il faut se garder de cristalliser sur l'Europe les peurs les plus concrètes: la guerre, le chômage, l'exclusion, le nivellement vers le bas de la protection sociale, etc. Il ne faut pas que l'Europe devienne le lieu d'une angoisse diffuse devant l'avenir car, souvent, elle semble constituer à la fois le bouc émissaire de tous les maux et le radeau de sauvetage auquel on s'accroche.

La solution pour beaucoup de problèmes ne réside pas dans moins d'Europe, mais dans plus d'Europe. Mais, peut-être, une Europe différente.

Quand on demande en quoi l'Europe devrait être différente, tout un chacun sait pertinemment que la réponse à cette question n'est pas simple. Probablement il ne suffit pas d'améliorer, de corriger la situation existante, comme l'a tenté de faire aussi le Traité d'Amsterdam.

Ne faudrait-il pas aller jusqu'aux racines du „mal européen“? Ne faudrait-il pas se poser la question pourquoi, çà et là, la tentation du repli sur soi est si forte aujourd'hui, alors que la majeure partie des problèmes importants exigent une solution européenne et pas nationale ou locale.

Le repli sur soi, le cocooning est un leurre, une imposture qui est contraire aux exigences de la raison et de l'intelligence humaine. Il traduit la peur de regarder en face le monde tel qu'il est car, en cette fin de siècle, l'Europe nous est plus indispensable que jamais et le sera chaque jour un peu plus lorsqu'il s'agira de s'imposer face aux défis de la mondialisation.

Mais l'Europe ne doit pas et ne peut pas s'occuper de tout, et il ne faut pas en faire le bouc émissaire de tous les maux. Aussi est-il malhonnête de s'en servir comme alibi à l'inertie des pouvoirs nationaux et locaux. Voilà pourquoi il faudra impérativement définir d'une manière plus précise les responsabilités respectives des villes, des régions et des nations de l'Europe et de quelle manière l'action collective doit s'exercer à ces trois niveaux, d'une façon complémentaire et non concurrentielle.

Sans vouloir vouer aux gémonies ce qui a été fait au cours des dernières décennies et qui, pour la première fois de l'histoire a consacré l'idée d'une Europe démocratique et pacifique, il faut se rendre à l'évidence que nous avons besoin d'un saut qualitatif.

Nous avons besoin d'un vrai projet politique qui, certes, prend sa source dans l'histoire et la culture de l'Europe mais qui, surtout, mobilise à nouveau les citoyens européens sur des choix clairs et forts.

Faire l'Europe est d'abord un choix de civilisation, donc de valeurs communes et ne constitue certainement pas un but en soi.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés à la menace d'un monde qui devient plus égoïste, plus inhumain, plus intolérant, plus uniformisé, plus mécaniste, davantage soumis aux forces du marché et générant davantage d'exclusion. L'Europe a pour vocation de définir un modèle de société fondé entre autres sur le respect des différences, la tolérance, la solidarité.

Afin de promouvoir ce modèle de société en Europe et même au-delà, il faut mettre en place une Europe forte pourvue d'instruments forts: citons entre autres une économie sociale et écologique, une monnaie unique et forte, une politique étrangère et de sécurité commune, des institutions démocratiques.

Il s'agit à l'aube du 21ème siècle de doter l'Europe de ces instruments de puissance qui sont aujourd'hui trop dispersés entre les Etats-nations, mais sans dépouiller ces derniers de leurs responsabilités propres.

Cette tâche est immense et cela n'ira pas de soi. Il faudra que chacun, à son niveau et en assumant ses responsabilités, trouve dans le projet européen l'occasion d'affirmer son identité et sa citoyenneté: il faudra que les Européens deviennent davantage les acteurs de cette grande idée de la fin du 20ème siècle que constitue la construction d'une Europe démocratique et pacifique. De beaucoup d'autres idées du siècle qui se termine, elle constitue une des seules qui franchira la porte du 21ème siècle et pour laquelle il est encore enthousiasmant de s'engager.

Pour finir, rappelons-nous la phrase suivante de Jean Monnet:

„Je ne suis pas optimiste, je suis déterminé.“

Suite à ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes invite la Chambre des Députés à ratifier le Traité d'Amsterdam, car il constitue une pierre supplémentaire dans la construction d'une Europe plus forte.

Luxembourg, le 3 juillet 1998

*Les Rapporteurs,*  
René KOLLWELTER  
Alphonse THEIS  
Paul HELMINGER

*Le Président,*  
Jos SCHEUER