

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 avril 1992

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

SUR

le traité sur l'Union européenne

Par MM. Jacques GENTON, Xavier de VILLEPIN, André ROUVIÈRE, Jean-Pierre BAYLE, Maurice BLIN, Guy CABANEL, Yves GUÉNA, Paul MASSON et Daniel MILLAUD,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Rémi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Louis Perrein.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
PREMIERE PARTIE : ANALYSE DES DISPOSITIONS DU TRAITE	5
CHAPITRE I - LA CITOYENNETÉ DE L'UNION	7
A - Le débat sur l'Europe des citoyens	7
B - Les dispositions du Traité de Maastricht	9
CHAPITRE II - LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ..	13
A - Les objectifs de l'Union économique et monétaire	13
B - Les institutions de l'Union économique et monétaire	16
C - Le calendrier de l'Union économique et monétaire	18
CHAPITRE III - LA POLITIQUE SOCIALE	21
A - Les dispositions du Traité de Rome	21
B - Les dispositions de l'Acte unique européen	22
C - Les dispositions adoptées lors du Sommet de Maastricht ..	25
CHAPITRE IV - LES AUTRES EXTENSIONS SECTORIELLES DE LA COMPÉTENCE COMMUNAUTAIRE	27
I. La formation professionnelle, l'éducation et la jeunesse	31
II. La culture	38
III. La santé publique	42
IV. La protection des consommateurs	45
V. L'industrie	47
VI. La recherche et le développement technologique	49
VII. La cohésion économique et sociale et les réseaux transeuropéens	51
VIII. La protection de l'environnement	57
CHAPITRE V - LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE	63
A - La situation actuelle : la coopération politique européenne	63
B - Les dispositions adoptées lors du Sommet de Maastricht ..	64
CHAPITRE VI - LA POLITIQUE DES VISAS ET LA COOPÉRATION DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES	69
A - Le Traité de Rome et l'Acte unique européen	69
B - Maastricht : le contenu du projet de Traité	71

	Pages
CHAPITRE VII - LES REGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES ET LES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER	75
A - La déclaration relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté	75
B - La déclaration relative à la représentation des intérêts des territoires d'outre-mer	76
CHAPITRE VIII - LE NOUVEL ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL ET LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX	79
A - Un cadre institutionnel unique	79
B - Un processus décisionnel diversifié	82
C - Les procédures de contrôle	86
DEUXIÈME PARTIE : TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	89
1 - Recherche et développement technologique	91
2 - Protection de l'environnement	92
3 - Citoyenneté de l'Union	95
4 - Régions ultrapériphériques, pays et territoires d'Outre-mer	99
5 - Politique étrangère et de sécurité commune	100
6 - Politique des visas et coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures	102
7 - Politique économique et monétaire	104
8 - Cohésion économique et sociale ; réseaux transeuropéens	108
9 - Formation professionnelle, éducation, jeunesse	109
10 - Culture	111
11 - Santé publique	111
12 - Protection des consommateurs	112
13 - Politique sociale	112
14 - Nouvel équilibre institutionnel ; rôle des Parlements nationaux	113
15 - Industrie	115
Annexe I : Décision du Conseil Constitutionnel du 9 avril 1992 relative au traité sur l'Union européenne	118
Annexe II : Proposition de directive communautaire sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence	123

Mesdames, Messieurs,

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes a estimé que - en amont du débat de ratification comme du débat constitutionnel qui le précèdera - elle devait permettre à tous les Sénateurs de disposer d'une analyse des diverses dispositions que contient le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 à Maastricht.

A cette fin, elle a désigné neuf de ses membres en les chargeant d'examiner les thèmes principaux abordés par le traité :

- M. Jacques Genton pour la citoyenneté de l'Union et pour le nouvel équilibre institutionnel,

- M. Xavier de Villepin pour la politique économique et sociale,

- M. André Rouvière pour la cohésion économique et sociale et les réseaux transeuropéens,

- M. Jean-Pierre Bayle pour la formation professionnelle, l'éducation et la jeunesse, la politique sociale, la culture, la santé publique et la protection des consommateurs,

- M. Maurice Blin pour l'industrie,

- M. Guy Cabanel pour la recherche et le développement technologique ainsi que pour la protection de l'environnement,

- M. Yves Guéna pour la politique étrangère et de sécurité commune,

- M. Paul Masson pour la politique des visas et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures,

- M. Daniel Millaud pour les régions ultrapériphériques et les PTOM.

La première partie de ce rapport d'information rassemble les analyses des dispositions du traité relatives à chacun de ces thèmes. Ces analyses s'efforcent chaque fois de dégager les modifications apportées par le nouveau traité, compte tenu des textes et de la pratique antérieurs.

La seconde partie relate les travaux de la délégation sur le traité. Chacun des rapporteurs a d'abord exposé les réflexions que lui inspiraient les dispositions du nouveau traité relatives au thème qu'il avait étudié ; un débat s'est ensuivi entre les membres de la délégation.

PREMIÈRE PARTIE

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU TRAITÉ

CHAPITRE I

LA CITOYENNETÉ DE L'UNION

La notion de citoyenneté de la Communauté ne figure pas plus dans le texte initial du Traité de Rome que dans les modifications apportées à celui-ci à diverses reprises et en dernier lieu par l'Acte unique européen. Dans son état actuel, le Traité de Rome ne mentionne que les peuples européens (préambule) et les peuples des Etats réunis dans la Communauté (article 137). Considérée parfois comme une première manifestation tangible de la citoyenneté européenne, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct n'a pas modifié cette donnée juridique : l'Acte du 20 septembre 1976 ne fait référence qu'aux "représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté".

Dépourvue de contenu juridique, la notion de citoyenneté européenne n'en est pas moins peu à peu devenue un thème habituel du débat sur l'avenir de la Communauté. A cet égard, les articles 8 à 8 E du Traité de Maastricht, en instituant une citoyenneté de l'Union, apparaissent comme l'aboutissement d'une longue maturation.

A - Le débat sur l'Europe des citoyens

Les institutions communautaires se sont de longue date préoccupées de rendre plus sensible aux citoyens des Etats membres une Communauté souvent considérée comme technocratique et trop centrée sur les intérêts du commerce et de l'industrie. Issue de cette préoccupation, la notion d'Europe des citoyens a donné lieu à un certain nombre d'études dont il est utile de rappeler brièvement la succession.

A la suite d'un rapport sur l'identité européenne entériné en 1973 par le Sommet européen de Copenhague, les Chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Paris en 1974 ont décidé de faire étudier les droits spéciaux qui pourraient être attribués à leurs ressortissants en qualité de membres de la Communauté. Reprenant la même idée, le rapport Tindemans sur l'union européenne a recommandé en 1976 le renforcement des droits des citoyens et le renforcement de la solidarité européenne dans la vie concrète. En 1984, le Conseil européen de Fontainebleau a donné mandat à un comité ad hoc d'étudier les mesures propres à renforcer et à promouvoir l'identité et l'image de la Communauté auprès de ses citoyens et dans le monde. Ce comité, présidé par M. Pietro Adonnino,

a élaboré deux rapports sur l'Europe des citoyens approuvés par le Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985. Le premier rapport envisage les moyens d'étendre la libre circulation et le droit de séjour des ressortissants des Etats membres, le second rapport énonce des propositions très diverses sur les droits des citoyens, la culture, la jeunesse, l'éducation, le sport.

Ces différentes contributions n'ont guère permis de donner un contenu spécifique ou un caractère opérationnel à la notion d'Europe des citoyens. A l'issue des travaux du comité ad hoc, celle-ci apparaissait comme susceptible d'englober tout ce qui, dans le système communautaire, n'était pas strictement économique. C'est ainsi que dans une communication de juin 1988 sur l'Europe des citoyens, la Commission des Communautés considère que celle-ci englobe des mesures telles que la simplification des formalités de franchissement des frontières, liée à l'achèvement du grand marché intérieur, ou le développement des programmes communautaires de formation de jeunes.

Parmi l'ensemble des idées et des propositions issues de ces différents travaux, il convient de retenir deux éléments mieux caractérisés que les autres, ils préfigurent la notion de citoyenneté de l'Union consacrée par le Traité de Maastricht :

- le 22 juin 1988, la Commission a adopté une proposition de directive du Conseil sur "le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans le pays de résidence".

Le Parlement européen réclamait depuis plusieurs années l'octroi de ce droit aux ressortissants des Etats membres pour les élections municipales et les élections européennes.

Le Conseil n'a pas poussé au-delà d'un échange de vues non conclusif l'examen de cette proposition ;

- le Conseil a en revanche adopté le 28 juin 1990 trois directives sur la base de l'article 235 du Traité de Rome. Ces directives reconnaissent un droit de séjour dans tout Etat membre de la Communauté aux personnes n'exerçant pas (rentiers et étudiants) ou n'exerçant plus (retraités) d'activités professionnelles, dès lors que les intéressés disposent de moyens de subsistance suffisants et d'une assurance maladie couvrant tous les risques susceptibles de survenir dans l'Etat membre de séjour.

Ces dispositions ont représenté une évolution sensible du droit communautaire initial qui liait la liberté de circulation à l'exercice d'une activité professionnelle.

B - Les dispositions du Traité de Maastricht

Le Traité de Maastricht sur l'Union européenne insère dans le Traité de Rome une partie nouvelle sur "la citoyenneté de l'Union" qui comprend les articles 8 à 8 F. Cette novation s'inscrit dans la logique de la démarche en faveur de l'"Union politique" adoptée par le Conseil européen de Rome des 14 et 15 décembre 1990 qui avait pris "note du consensus auquel sont parvenus les Etats membres en vue d'examiner le concept de la citoyenneté européenne".

a) L'article 8 du Traité institue ainsi la citoyenneté de l'Union et détermine ses critères d'attribution : "est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre".

La compétence des Etats membres pour l'attribution de leur nationalité reste exclusive comme le précise une déclaration annexée au Traité.

b) Les articles 8 A à 8 D définissent les droits qui constitueront le statut personnel du citoyen de l'Union :

- le **droit à la libre circulation** et le **droit de séjour** sur le territoire des Etats membres,
 - le **droit de vote** et l'**éligibilité aux élections municipales et aux élections européennes** dans l'Etat membre de résidence,
 - le **droit à la protection diplomatique et consulaire** de tout Etat membre sur le territoire des Etats tiers,
- le **droit de pétition** devant le Parlement européen et le **droit de recourir à un médiateur désigné par le Parlement européen** pour connaître des cas de mauvaise administration de la part des institutions et organes de l'Union. Ces procédures, régies par les articles 137 C et 137 D du Traité, sont aussi ouvertes aux personnes physiques résidant et^d aux personnes morales ayant leur siège social dans un Etat membre.

Ces droits de citoyenneté ne sont pas absolus. Leur mise en oeuvre est clairement subordonnée à des réserves dont il appartient au Conseil de préciser ultérieurement le contenu.

Ainsi, en matière de libre circulation et de droit de séjour, la mise en oeuvre de l'article 8 A est subordonnée aux

"limitations et conditions prévues par le présent Traité et par les dispositions prises pour son application". Le second paragraphe de l'article 8 A dispose que "le Conseil peut arrêter les dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe précédent". En dépit de la mention de l'expression "faciliter", il ne semble pas possible d'interpréter autrement ce paragraphe que comme attribuant au Conseil le pouvoir de prendre les dispositions d'application comportant les limites et conditions envisagées au paragraphe premier. Le Conseil doit alors décider à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen (sauf si une autre base légale est disponible : il est clair que la libre circulation des travailleurs, par exemple, reste régie par les articles 48 et suivants du Traité de Rome).

Le maintien de l'équilibre créé en 1990 entre l'extension du droit de séjour communautaire et la protection des systèmes sociaux et des finances publiques des États membres contre les déplacements de populations impécunieuses pourrait ainsi être assuré. Toutefois, ce résultat pourrait dépendre de l'adoption effective des mesures d'application prévues.

En matière électorale, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections européennes de l'État de résidence sera exercé "sous réserve des modalités" arrêtées par le Conseil. Ces modalités peuvent "prévoir des dispositions dérogatoires" au principe énoncé par l'article 8 B "lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient".

En matière de protection diplomatique ainsi que pour l'exercice du droit de pétition et le recours au médiateur, il n'y a pas de réserves ni de dérogations inscrites dans le Traité. Toutefois, les modalités de la protection diplomatique seront fixées par la voie diplomatique, c'est-à-dire par accord intergouvernemental, et non selon la procédure décisionnelle communautaire. Dans ce domaine particulier, la définition et l'évolution du statut du citoyen de l'Union resteront donc une compétence des États membres.

c) **L'article 8 E** prévoit l'évolution ultérieure du contenu de la citoyenneté européenne, évolution justifiée par la finalité politique d'une construction européenne débordant désormais largement sa vocation économique initiale. L'article 8 accorde au Conseil les pouvoirs nécessaires à cette fin : statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, il pourra compléter les droits reconnus aux citoyens de l'Union et doter ainsi la citoyenneté de nouveaux attributs. **L'entrée en vigueur des dispositions correspondantes est cependant subordonnée à leur adoption par les États membres conformément aux procédures constitutionnelles internes. Pour**

les dispositions ressortissant à la compétence du législateur, l'adoption d'une loi autorisant la ratification sera donc nécessaire en France.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Dans la ligne des travaux du comité qui avait été présidé par le Président de la Commission des Communautés européennes, M. Jacques DELORS, les dispositions du projet de traité décrivent en 149 articles les différents aspects d'une Union économique et monétaire européenne.

34 articles sont inclus dans le projet de Traité (8 articles pour les mouvements de capitaux, 7 pour la politique économique, 6 pour la politique monétaire, 4 pour les dispositions institutionnelles, 5 pour les dispositions transitoires, 4 pour l'assistance financière aux Etats membres). 115 articles sont inclus dans les protocoles annexés au projet de traité (53 pour le système européen de banque centrale, 23 pour l'institut monétaire européen, 4 pour les déficits budgétaires excessifs, 6 pour la définition des critères de convergence économique, 11 pour le passage à la troisième phase de l'Union monétaire, 1 pour le franc C.F.P. et 11 pour les clauses d'exemption applicables au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

L'ensemble des articles porte, pour l'essentiel, sur :

- les objectifs de l'Union économique et monétaire (U.E.M.) ;
- les institutions de l'Union monétaire ;
- le calendrier de l'Union monétaire.

A - Les objectifs de l'Union économique et monétaire

Le projet de Traité couvre sept objectifs principaux.

a) La création d'une monnaie unique

L'objectif de la création d'une monnaie unique est inclus dans l'article B qui stipule que "l'Union se donne notamment pour objectifs : de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable ... par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique." Par ailleurs, l'article 109 L, § 4 précise que : "Le jour de l'entrée en vigueur de la troisième phase, le Conseil, statuant à l'unanimité des Etats membres

ne faisant pas l'objet d'une dérogation, sur proposition de la Commission et après consultation de la B.C.E., arrête les taux de conversion auxquels leurs monnaies sont irrévocablement fixées et le taux irrévocablement fixé auquel l'Ecu remplace ces monnaies, et l'Ecu sera une monnaie à part entière. Cette mesure ne modifie pas, en soi, la valeur externe de l'Ecu. Selon la même procédure, le Conseil prend également les autres mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'Ecu en tant que monnaie unique de ces Etats membres."

b) La mise en place d'une politique monétaire unique

Les articles 105, 105 A, 106, 108, 108 A et 109 traitent de la politique monétaire de l'Union. Celle-ci est définie et conduite par le système européen de banque centrale (S.E.B.C.) qui est composé de la banque centrale européenne (B.C.E.) et des banques centrales nationales. Son objectif principal est de maintenir la stabilité des prix. Ses missions fondamentales sont de définir et de mettre en oeuvre la politique monétaire de la Communauté, de conduire les opérations de change, de détenir et de gérer les réserves officielles de change des Etats membres et de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

La banque centrale européenne est consultée sur tout projet d'acte législatif ou réglementaire dans son champ de compétence ; elle contrôle la quantité de monnaie métallique en circulation ; elle peut formuler des recommandations qui peuvent être rendues publiques. Elle peut, à l'unanimité des Etats membres, se voir confier des tâches spécifiques concernant la supervision prudentielle des établissements de crédit.

c) La gestion d'une politique de change unique

Le Conseil a l'initiative de la conclusion des accords formels de change, même si les opérations de change sont conduites par la banque centrale européenne. Le Conseil détermine par ailleurs à la majorité qualifiée la position commune de l'Union au niveau international.

d) La coordination des politiques économiques

Les articles 102 A, 103, 103 A, 109 définissent les conditions de la coordination des politiques économiques des Etats membres au sein du Conseil ECOFIN. Cette coordination est assurée par la surveillance multilatérale qui peut conduire le Conseil, en cas de divergence importante de la politique menée par un Etat membre ou si celle-ci risque de nuire au bon fonctionnement de l'Union monétaire, à émettre des recommandations à l'intention de l'Etat membre concerné. Les décisions du Conseil ECOFIN sont prises à la majorité qualifiée et le Conseil européen détermine, sur la base de ces

travaux, les grandes orientations des politiques économiques de l'Union.

e) La politique budgétaire

Les articles 104 A, B, C, traitent de la politique budgétaire de l'Union qui exclut à la fois les déficits budgétaires excessifs et le financement monétaire des déficits publics par la banque centrale européenne ou les banques centrales nationales. La discipline budgétaire de chaque Etat membre est fixée sur la base de deux critères qui sont d'une part le rapport entre le déficit prévu ou effectif et le produit intérieur brut et d'autre part le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut.

Ces deux rapports sont fixés dans le protocole annexé au projet de Traité à respectivement 3 et 60 %.

f) La liberté des mouvements de capitaux

Les articles 73 A à 73 H portent sur les capitaux et les paiements au sein de l'Union. Ces articles confirment la liberté des mouvements de capitaux, effective depuis le 1^{er} juillet 1990 pour certains Etats de la Communauté économique, non seulement à l'intérieur de la Communauté économique européenne mais également entre la Communauté et les Etats tiers.

Les restrictions à cette liberté totale des mouvements de capitaux au sein de l'Union monétaire ne pourront être que celles justifiées par des considérations fiscales (article 73 D) ou celles décidées à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation de la banque centrale européenne pour une période ne dépassant pas six mois en cas de circonstances exceptionnelles (article 73 F).

Enfin, les Etats membres qui bénéficient, au 31 décembre 1993, d'une dérogation, en vertu du droit communautaire en vigueur sont, en outre, autorisés à maintenir, au plus tard jusqu'au 31 décembre 1995, les restrictions aux mouvements de capitaux autorisés par les dérogations existantes à cette date (article 73 E).

g) L'organisation d'une politique d'assistance financière aux Etats membres

Les articles 109 H, 109 I, 109 J et 109 K déterminent les mécanismes d'assistance financière aux Etats confrontés à des situations de difficulté dans leur balance des paiements. Au cours de la seconde phase les mécanismes sont ceux actuellement adoptés dans le cadre du système monétaire européen. A compter du début de la troisième phase de l'Union, les dispositions sont décidées à l'unanimité pour l'Etat qui aurait des difficultés sévères causées par des circonstances exceptionnelles.

B - Les institutions de l'Union économique et monétaire

Les institutions de l'Union économique et monétaire sont la banque centrale européenne, le Conseil européen, le conseil ECOFIN, la Commission européenne, le Parlement européen et le Comité économique et financier (articles 109 A, 109 B, 109 C, 109 D).

a) La Banque centrale européenne

Les dispositions institutionnelles du chapitre 3 du Traité établissent les institutions de la banque centrale européenne : le Conseil des gouverneurs, composé des membres du Directoire et des gouverneurs des banques centrales nationales, le Directoire, qui comprend un président, un vice-président et quatre autres membres nommés par les chefs d'Etat et de gouvernement pour une durée de huit ans, non renouvelable.

Le protocole annexé au projet de Traité sur les statuts du système européen de banque centrale et sur la banque centrale européenne précise, en outre, les fonctions détaillées du Conseil des gouverneurs, du Directoire, du Président des banques centrales nationales, les instruments de contrôle monétaire, les opérations avec les organismes publics, les opérations extérieures, le contrôle prudentiel des établissements de crédit, la vérification des comptes, le transfert d'avoirs des réserves de change à la banque centrale européenne, les avoirs de réserves de change détenus par les banques centrales nationales.

Le capital de la banque centrale européenne appartient aux banques centrales nationales et est réparti entre elles sur la base de deux critères, comptant chacun pour moitié : la part de l'Etat membre dans la population de la Communauté et sa part dans le produit intérieur brut de la Communauté telle qu'elle a été constatée au cours des cinq années précédant l'avant-dernière année avant la mise en place du système européen de banques centrales.

La banque centrale européenne gère les interventions quotidiennes sur les marchés des changes et est étroitement associée aux négociations et orientations de la politique monétaire extérieure de l'Union.

b) Le Conseil européen

Le Conseil européen formule les grandes orientations de la politique économique de l'Union sur la base des travaux du Conseil des ministres de l'économie et des finances. Il nomme les principaux dirigeants de la banque centrale européenne. Il décide, en outre, du passage à la dernière phase de l'Union monétaire (article 109 J).

c) Le conseil des ministres de l'économie et des finances

Le conseil ECOFIN a trois fonctions principales. Celles-ci portent sur la surveillance des déficits budgétaires excessifs, sur la détermination de la politique monétaire extérieure (parité de l'Ecu vis-à-vis des monnaies tierces) et les orientations générales données à la banque centrale européenne, enfin sur la coordination des politiques économiques nationales.

d) La Commission européenne

La Commission dispose d'un droit d'initiative portant sur l'ensemble de l'Union économique et monétaire. Toutefois, dans les domaines relevant du secteur économique, la Commission ne procède que par recommandations qui peuvent être amendées à la majorité qualifiée et non à l'unanimité. Tout Etat membre, ou le Conseil, peuvent lui demander de faire une recommandation ou une proposition en matière de politique économique générale, de déficits budgétaires excessifs ou de politique de change et de passage à la troisième phase.

e) Le Parlement européen

Le Parlement européen est associé sous forme consultative à l'ensemble des procédures de l'Union économique et monétaire.

f) Le Comité économique et financier

Un comité économique et financier est institué au début de la troisième phase de l'Union et qui a pour mission de formuler des avis à l'intention des institutions de l'Union économique et monétaire, de contribuer à la préparation des travaux du Conseil et

de procéder, au moins une fois par an, à l'examen de la situation en matière de mouvements de capitaux et de liberté des paiements.

C - Le calendrier de l'Union économique et monétaire

Avant le passage, au 1^{er} janvier 1994, à la seconde phase de la réalisation de l'Union économique et monétaire, chaque Etat membre adopte, au terme de l'article 109 E, les mesures appropriées pour supprimer les déficits budgétaires excessifs et pour assurer la convergence de son économie, en particulier en matière de stabilité des prix et de situation saine de ses finances publiques. Les articles 109 F et 109 J fixent le contenu de la deuxième étape et les conditions du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

a) Le contenu de la deuxième phase au 1^{er} janvier 1994

Dès le 1^{er} janvier 1994, les déficits budgétaires excessifs doivent être évités et le financement monétaire de ces déficits est interdit. Par ailleurs, chaque Etat membre entame, le cas échéant, le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale.

Selon les dispositions de l'article 109 F, dès le début de la deuxième phase, un institut monétaire européen (I.M.E.) est créé dont le président est nommé par les chefs d'Etat et de gouvernement et dont le vice-président est un des gouverneurs des banques centrales nationales. Cet institut reprend les tâches de l'actuel comité des gouverneurs : il supervise le fonctionnement du S.M.E. ; il reprend les fonctions jusqu'alors assurées par le Fonds européen de coopération monétaire qui est dissout (FECOM). Il facilite l'utilisation de l'Ecu et surveille son développement, y compris le bon fonctionnement du système de compensation en Ecu. Il renforce la coopération entre les banques centrales. Il prépare les instruments et les procédures nécessaires à l'application de la politique monétaire unique au cours de la troisième phase. Il élabore les règles des opérations à entreprendre par les banques centrales nationales dans le cadre du S.E.B.C.. Il supervise la préparation technique des billets de banque libellés en Ecu.

b) La troisième phase de l'Union économique et monétaire

Avant le 31 décembre 1996, le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement décide s'il convient que la Communauté entre dans la troisième phase.

Statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, le Conseil évalue, pour chaque Etat membre, s'il remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie

unique et si une majorité des Etats membres remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique.

Le protocole annexé au projet de Traité précise le contenu des quatre critères de convergence visés à l'article 109 J qui sont :

- un taux d'inflation ne dépassant pas de plus de 1,5 % la moyenne des trois meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ;

- des finances publiques saines respectant le critère de définition du déficit budgétaire excessif ;

- la participation aux mécanismes de change du S.M.E. sans tension grave pendant au moins les deux dernières années ;

- un taux d'intérêt à long terme n'excédant pas de plus de 2 % celui des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

A ce stade, deux scénarii sont possibles :

- soit le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée constate qu'un minimum de 7 Etats remplissent les conditions requises pour l'entrée en phase 3 ; le Conseil établit alors la liste de ces Etats et fixe la date d'entrée en vigueur de la troisième phase ;

- soit le Conseil n'arrête pas la date d'entrée dans la troisième phase. Auquel cas, le Conseil répète la même procédure avant le 1^{er} juillet 1998 et si, à la fin de 1997, la date du début de la troisième phase n'est pas encore fixée, celle-ci a lieu automatiquement au 1^{er} janvier 1999.

La troisième phase implique la fixation irrévocable des parités entre les monnaies nationales ; la valeur de l'Ecu est alors fixée irrévocablement et devient la monnaie unique de l'Union économique et monétaire.

POSITION COMPAREE DES PAYS DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
DEVANT L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

	Belgique	Danemark	Allemagne (1)	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume- Uni
Taux d'inflation pour 1991	3,2	2,4	3,5	18,3	5,8	3,0	3,0	6,4	3,4	3,2	11,7	6,5
Taux d'intérêt pour 1991 :												
- à long terme	9,3	10,1	8,6	16,6 (en 1988)	12,4	9,0	9,2	12,9	8,2	8,9	17,1	9,9
- à court terme	9,3	9,6	9,2	21,7	13,2	9,5	10,4	12,1	-	9,2	17,7	11,5
Capacité de financement des administrations en % du P.I.B. pour 1991	- 6,4	- 1,7	- 3,2	- 17,9	- 3,9	- 1,7	- 4,1	- 9,9	+ 2,0	- 4,4	- 5,4	- 1,9
Réserves officielles brutes, en 1990, en Mrd ECU	17,602 (2)	8,312	77,739	3,564	42,621	59,753	3,880	66,075	17,602 (2)	25.404	15.182	34,058
Balance courante en 1991 en % du P.I.B.	1,0	1,4	1,2	- 4,1	- 3,1	- 0,7	2,3	- 1,3	28,1	4,1	- 1,1	- 2,1
P.I.B. en 1991 en Mrd ECU	159,1	106,3	1.271,1	55,7	426,4	966,4	34,6	921,4	7,3	232,3	56,0	836,3

(1) Allemagne de l'Ouest

(2) Chiffre regroupant la Belgique et le Luxembourg

(Source : Commission des Communautés européennes - Rapport économique annuel 1991-1992)

CHAPITRE III

LA POLITIQUE SOCIALE

Les compétences de la Communauté en matière sociale étaient très restreintes en vertu des dispositions du Traité de Rome. Elles ont connu un premier élargissement avec l'Acte unique entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Cet élargissement est toutefois demeuré limité du fait du caractère imprécis et ambigu des dispositions sociales de l'Acte unique, reflet des négociations difficiles au cours desquelles on s'est alors efforcé de concilier des positions divergentes. L'opposition du Royaume-Uni à la plupart des mesures proposées dans le cadre de la Charte sociale, adoptée en décembre 1989 par onze Etats membres, a empêché la mise en oeuvre de ce qui n'est en fait qu'un document solennel. Les dispositions sociales adoptées à onze à Maastricht devraient permettre une mise en oeuvre concrète de la Charte dans onze Etats membres.

A - Les dispositions du Traité de Rome

Les domaines d'action communautaire prévus par le Traité de Rome en matière sociale ont essentiellement pour but de donner naissance à un véritable **marché commun des emplois** ; ils concernent donc la libre circulation des travailleurs, le libre établissement pour l'exercice d'activités non salariées, la sécurité sociale des travailleurs migrants (articles 48 à 52), l'égalité des salaires masculins et féminins (article 119).

L'institution d'un **Fonds social européen** par les articles 123 à 128 répond aux mêmes principes : "améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché commun, contribuer au relèvement du niveau de vie, promouvoir à l'intérieur de la Communauté des facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs".

Le titre III du traité est intitulé "**La politique sociale**", mais il est affirmé d'emblée dans l'article 117, premier article du chapitre consacré aux dispositions sociales, que si "les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail dans la main d'oeuvre permettant leur égalisation dans le progrès", "ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun que des procédures prévues par le traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives".

L'article 118 du traité souligne le caractère non contraignant que doit revêtir l'action de la Communauté en matière sociale. Il définit la mission de la Commission, dans les matières qu'il énumère et qui recouvrent pratiquement tout le champ du droit social, comme étant "de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres" par une action d'étude, d'avis et de consultation en contact étroit avec eux.

Un article du traité est consacré spécialement aux régimes des congés payés mais seulement pour affirmer que "les Etats membres s'attachent à maintenir l'équivalence existante" de ces régimes.

La compétence des Etats dans le domaine social est donc soigneusement préservée par le traité de Rome, la compétence communautaire étant restreinte à une coopération entre pays membres dont la Commission assure l'organisation. Le verrou juridique ainsi posé a rendu difficile l'utilisation des articles 100 et 235 du traité qui permettent de prendre, à l'unanimité, les mesures de rapprochement des législations nationales et celles qui s'avèrent nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objectifs de la Communauté. Il a ainsi fallu attendre l'année 1975, soit 17 ans, pour qu'une première directive de la C.E.E., concernant les licenciements collectifs, soit adoptée dans le domaine social sur la base de l'article 100.

B - Les dispositions de l'Acte unique européen

C'est à l'initiative de la France et du Danemark que de nouvelles dispositions en matière sociale ont été introduites dans le traité de Rome par l'Acte unique européen entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987. **Deux nouveaux axes d'action communautaire sont prévus par l'Acte unique : l'harmonisation des conditions de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs et le développement du dialogue entre les partenaires sociaux.**

L'article 118 A fixe aux Etats membres un nouvel objectif commun : "harmoniser dans le progrès les conditions existant notamment dans le milieu du travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs". Il permet à la Communauté de contribuer à la réalisation de cet objectif en arrêtant, par voie de **directives adoptées à la majorité qualifiée** selon la nouvelle procédure de coopération avec le Parlement européen, "les prescriptions minimales applicables".

Le contenu de l'harmonisation prévue reflète cependant les préoccupations parfois divergentes des Etats membres. Les directives porteront sur des prescriptions minimales. Pour tenir

compte des préoccupations de certains Etats du sud de la Communauté, elles seront applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres. Pour atténuer les craintes du Royaume-Uni, elles éviteront d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement des petites et moyennes entreprises (mais la République fédérale d'Allemagne a fait préciser, dans une déclaration de l'Acte final, que la Communauté n'envisage pas de défavoriser les travailleurs de ces petites et moyennes entreprises d'une manière qui ne se justifie pas objectivement !). Enfin, les dispositions arrêtées ne feront pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre (en fait, les pays du nord), de mesures de protection renforcée des conditions de travail compatibles avec le traité.

Le champ d'application de l'article 118 A prête lui-même à discussion puisqu'il doit se combiner avec les dispositions de l'article 100 A, paragraphe 2, qui précise que les dispositions prises pour la réalisation du marché intérieur et relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés restent soumises à la règle de l'unanimité prévue par l'article 100.

L'Acte unique se propose également, par l'article 118 B de stimuler le **dialogue social européen**. Selon cet article, la Commission "s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles". Cette rédaction de compromis, suggérée par la Commission, insiste sur le bon vouloir des interlocuteurs sociaux. Elle est loin d'une proposition faite par la France lors de la négociation de l'Acte unique qui visait à organiser, de manière assez formelle, le dialogue social à l'intérieur de la Communauté : lorsqu'une convention collective aurait été conclue entre les partenaires sociaux de trois Etats membres au moins, la Commission aurait pu proposer, et le Conseil décider à la majorité qualifiée, de la rendre contraignante pour l'ensemble de la Communauté, la mise en oeuvre en étant assurée par les Etats membres selon leurs procédures propres.

L'Acte unique vise également, dans l'article 130 A du traité de Rome, l'objectif de la **cohésion économique et sociale** auquel le **Fonds social européen** concourt avec les autres fonds structurels. L'article 130 D permet d'apporter, à l'unanimité, les modifications nécessaires à la structure et aux règles de fonctionnement de ces fonds.

La "**Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs**", adoptée le 9 décembre 1989 par onze Etats de la Communauté (la Grande-Bretagne n'y souscrivant

pas) à l'issue du Conseil européen de Strasbourg, ne pouvait que tracer de grandes orientations et non définir dans le détail des règlements et des directives.

Elle se compose d'un préambule, suivi de deux titres, le premier énonçant les droits sociaux fondamentaux des travailleurs classés en douze chapitres :

- la libre circulation,
- l'emploi et rémunération,
- l'amélioration des conditions de vie et de travail,
- la protection sociale,
- la liberté d'association et négociation collective,
- la formation professionnelle,
- l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes,
- l'information, consultation et participation des travailleurs,
- la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail,
- la protection des enfants et des adolescents,
- les personnes âgées,
- les personnes handicapées.

La mise en oeuvre de la Charte sociale s'est en fait heurtée à l'exigence de l'unanimité qui, du fait de la rédaction des articles 118 A et 100 A, paragraphe 2, s'est révélée nécessaire. C'est pourquoi certains États, dont la France, ont souhaité une réforme du traité permettant le passage à la majorité qualifiée.

C- Les dispositions adoptées lors du Sommet de Maastricht

Faute d'un accord entre les douze gouvernements, les dispositions sociales du traité demeurent inchangées. Toutefois, un protocole annexé au traité sur l'Union politique prévoit que onze Etats membres sont autorisés "à faire recours aux institutions, procédures et mécanismes de la Communauté aux fins de prendre entre eux et d'appliquer pour ce qui les concerne les décisions nécessaires" afin de poursuivre dans la voie tracée par la Charte sociale de 1989.

A cette fin, un accord conclu entre les Etats membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni a été également annexé au traité sur l'Union politique. Cet accord prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée notamment dans les domaines suivants :

- l'amélioration notamment du milieu de travail pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs,

- les conditions de travail,

- l'information et la consultation des travailleurs,

- l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail,

- l'intégration des personnes exclues du marché du travail.

Il dispose en outre que le Conseil statue à l'unanimité -mais il s'agit alors d'une unanimité des onze Etats membres concernés, le Royaume-Uni ne participant pas au vote et n'ayant donc plus de possibilité d'empêcher la décision- dans les domaines suivants :

- la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs,

- la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail,

- la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion (mais à l'exclusion des rémunérations, du droit syndical, du droit de grève, du droit de lock out),

- les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers séjournant régulièrement sur le territoire de la Communauté,

- les contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emplois, sans préjudice des dispositions relatives aux Fonds social européen.

Enfin, il reprend certaines des dispositions proposées par la France lors de la négociation de l'Acte unique à propos du **dialogue social** ; là encore, la mise en oeuvre des accords entre partenaires sociaux intervient par une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée ou à l'unanimité des onze selon le domaine concerné.

CHAPITRE IV

LES AUTRES EXTENSIONS SECTORIELLES DE LA COMPÉTENCE COMMUNAUTAIRE

Outre les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune et celles sur la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures que le Traité sur l'union politique a prévues, il a également été décidé d'inscrire formellement de nouvelles compétences communautaires dans le Traité de Rome et de modifier le mode d'exercice de compétences déjà érigées en politiques communautaires par l'Acte unique européen depuis 1986.

Parmi les domaines où l'intervention communautaire figurant déjà dans les traités, a été élargie et facilitée par le traité sur l'Union européenne, on compte la politique commerciale commune, la politique sociale et la formation professionnelle, la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement technologique, enfin l'environnement ; cet éventail déjà large des compétences communautaires a été complété à Maastricht par l'inscription formelle dans le traité de domaines où l'intervention communautaire, pour être déjà ancienne, se faisait sur la base du seul article 235 ou par l'interprétation extensive, et par là même souvent contestée, des compétences définies dans le Traité de Rome.

Les domaines ainsi expressément ouverts aux interventions communautaires, sous la forme, généralement de compétence partagée avec les Etats membres, sont l'éducation et la politique de la jeunesse, l'aménagement de réseaux transeuropéens, la politique industrielle, la santé publique et la culture.

La novation pourrait être, cependant, plus apparente que réelle si devait prévaloir une lecture stricte des définitions de l'action communautaire dans ses domaines de compétence, anciens ou nouveaux.

On observera, en effet, que cette "communautarisation" de pans entiers de politiques jusqu'à présent ignorées des traités, de même que l'élargissement des interventions déjà inscrites par l'Acte unique, doivent se lire à la lumière du préambule du traité sur l'Union européenne, par lequel les Etats se déclarent "Résolus à poursuivre le processus d'une union sans cesse

plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens **conformément au principe de subsidiarité**". Principe développé à l'article 3 B qui précise que "dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, **la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée être mieux réalisés au niveau communautaire.**"

C'est l'article 3 du Traité qui énonce les domaines ouverts à l'action de la Communauté, distinguant, **d'une part les politiques** expressément qualifiées de "**communes**" (politique commerciale, agriculture et pêche, transports), auxquelles on peut assimiler des compétences par essence transnationales (harmonisation réglementaire, suppression des obstacles au fonctionnement de l'espace unifié, respect de la libre concurrence). Dans tous ces domaines, on peut considérer que la compétence normative est attribuée au niveau communautaire. Le texte de Maastricht ne comporte à cet égard aucune novation, la liste des "politiques communes" résultant même du Traité de Rome.

L'article 3 énumère, d'autre part, des domaines où la Communauté se voit reconnaître non une compétence exclusive, mais différentes formes d'actions parallèles aux politiques des Etats membres.

Ces formes d'actions revêtent des dénominations variées: "le renforcement", la "promotion", "l'encouragement", "une contribution" ou encore "une politique" et "des mesures" d'accompagnement ou de soutien de l'action des Etats membres.

Or, mises à part les "politiques communes" dont la liste n'a d'ailleurs pas été augmentée, les nouvelles compétences et celles qui ont été étendues sont toutes partagées entre la Communauté et les Etats membres et sont **donc soumises à l'application du principe de subsidiarité.**

Hormis les éléments de politique étrangère et l'U.E.M., **l'innovation principale** du Traité de Maastricht en matière de compétences communautaires se résume à un fondement juridique désormais clairement énoncé pour les interventions communautaires, et la substitution de la nouvelle procédure de co-décision de l'article 189 B à celle de l'article 235, et par conséquent **d'une adoption à la majorité qualifiée du Conseil** désormais, au lieu de l'unanimité requise pour les interventions hors des compétences prévues dans le Traité. (Encore faut-il observer que l'unanimité demeure expressément requise pour les interventions dans certains domaines

comme la Culture, c'est dire la circonspection avec laquelle quelques Etats ont consenti au partage de compétence).

Seule la pratique dira si l'élargissement des décisions prises à la majorité qualifiée ouvre la voie à un développement important des actions communautaires, si des conflits doivent surgir dans l'interprétation de la ligne de partage des compétences "subsidiaires" entre les Etats membres et la Communauté, et s'il est à craindre que l'interventionnisme communautaire n'entraîne une dérive budgétaire à la charge des Etats membres, y compris de ceux qui n'auraient pas apporté leur suffrage à l'action entreprise.

On observera par ailleurs que **l'article 36 du Traité de Rome n'a pas été modifié à Maastricht** et que, par conséquent, les limites que cet article pose à l'action communautaire demeurent, en principe, inchangées. Ainsi, les Etats pourraient continuer d'édicter des mesures restreignant la libre circulation des marchandises et des personnes dès lors qu'elles seraient justifiées par des raisons, notamment, **d'ordre public et de santé publique.**

On peut augurer, à l'occasion de l'exercice des compétences élargies ou nouvellement consacrées, que surgiront de nouvelles difficultés d'interprétation quant à l'appréciation des intérêts légitimes laissés à la protection des Etats membres, qui amèneront sans doute la Cour de justice à définir, domaine par domaine, la portée des limitations que fixe l'article 36.

On observera enfin que, si des domaines considérables de l'action politique ont été érigés en compétences communautaires, au moins partagées, **d'autres domaines n'ont pas reçu cette consécration.** Une déclaration annexée au Traité précise ainsi que les interventions communautaires dans les domaines de la **protection civile, de l'énergie et du tourisme**, bien que mentionnées au dernier alinéa de l'article 3 qui définit les "actions de Communauté", se poursuivront sur la base des dispositions actuelles du Traité, ce qui vise notamment l'article 235 qui permet d'engager des actions au-delà du champ des compétences normales de la Communauté, ces actions devant cependant être **décidées à l'unanimité.**

Il est néanmoins prévu que ces domaines pourraient être ultérieurement introduits dans les compétences communautaires, sur la base d'un rapport que la Commission est invitée à soumettre au Conseil au plus tard en 1996 ; il faudrait évidemment pour cela que l'on procède à une nouvelle révision du Traité.

Mais dans ces domaines, comme dans tous ceux qui ne figureraient pas encore dans le Traité, le développement d'actions

communautaires, d'ailleurs déjà engagées de longue date, pourra se poursuivre sur la base de cet article 235 qui n'a pas été modifié à Maastricht.

Le mode de répartition des compétences entre les Etats membres et la Communauté qui prévalait depuis le Traité de Rome, a donc été maintenu : même considérablement élargie et généralement interprétée de façon "extensive", la liste des compétences communautaires demeure "ouverte", de nouveaux transferts étant seulement subordonnés à l'accord unanime du Conseil, sans qu'intervienne, au moins *de jure*, l'avis des Parlements des Etats membres, présumés titulaires des compétences transférées.

I - LA FORMATION PROFESSIONNELLE, L'EDUCATION ET LA JEUNESSE

L'Acte unique européen avait consacré certaines extensions de compétence en introduisant dans le traité de Rome des titres nouveaux traitant par exemple de l'environnement ou de la cohésion économique et sociale.

En dehors de ces domaines formellement élevés au rang de compétence communautaire, des interventions ont continué à se développer dans d'autres domaines. Mais ces développements ne pouvaient se faire que sur la base de l'Article 235 du traité et requéraient par conséquent l'unanimité du Conseil, ou encore par une interprétation extensive de certaines compétences prévues dans le traité. Ces interprétations étaient toujours susceptibles, cependant, de rencontrer l'opposition des Etats membres les plus soucieux de limiter à la stricte lettre du traité l'interventionnisme communautaire. Ces difficultés se sont d'ailleurs particulièrement fait sentir lorsque le Conseil a été saisi de propositions de la Commission en matière d'éducation et de formation professionnelle.

Le traité sur l'Union européenne devrait permettre de clarifier cette situation puisqu'il introduit dans le Traité de Rome un "titre VIII" nouveau qui donne une base juridique certaine aux interventions communautaires en matière d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse, et précise les procédures de ces interventions.

L'article III du traité de Rome dans la nouvelle rédaction qu'en propose le traité de Maastricht prévoit au paragraphe p que la Communauté comporte "une contribution à une éducation et à une formation de qualité".

Cette rédaction indique que ces deux compétences sont partagées entre le niveau communautaire qui n'est invité qu'à **contribuer** à ces objectifs et le niveau des Etats membres. Comme toute compétence partagée, l'action communautaire dans ces deux domaines est soumise au principe de subsidiarité, avec les difficultés cependant qui ne manqueront pas de surgir à l'occasion de propositions concrètes de la Commission, quant à l'interprétation exacte de ce principe de subsidiarité.

a) La formation professionnelle

A l'instar d'autres extensions de la compétence communautaire, la modification du traité de Rome décidée à Maastricht est d'abord formelle. En effet, l'article 118 dans sa

rédaction d'origine remontant au traité de Rome prévoyait déjà que la commission en étroite collaboration avec les Etats membres avait pour mission de promouvoir la formation et le perfectionnement professionnels.

Outre la modification de procédure pour tenir compte du nouveau mécanisme décidé à Maastricht, confirmant la règle de la majorité qualifiée (mais selon l'article 189 c, ne comportant donc pas de possibilité de "quasi veto" du Parlement européen), le texte de Maastricht mentionne expressément les actions de formation et de reconversion professionnelle parmi les missions du fonds social européen.

Le traité dispose encore que les décisions d'application du fonds social européen suivent les mêmes procédures.

Une nouvelle rédaction de l'article 127 fixe les objectifs de la compétence communautaire en matière de formation professionnelle.

Il est précisé d'emblée que si la communauté met en oeuvre **une politique** dans ce domaine, celle-ci se borne à **appuyer** et compléter les actions des Etats membres. Il est même précisé que cette politique respecte "pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle". La suite de l'article qui énonce les objectifs de l'action communautaire mentionne que celle-ci vise : "à faciliter...", "à améliorer...", "à stimuler..." ou encore "à développer l'échange d'informations...". Ces termes indiquent que la compétence communautaire est en quelque sorte plus encore que partagée, presque subsidiaire. On doit sans doute lire là l'effet des réticences marquées de certains Etats membres à l'égard d'interventions communautaires dans des domaines n'ayant que de lointains rapports avec l'établissement du marché intérieur et même parfois considérées comme presque en dehors de la sphère des compétences étatiques, pour les plus "libéraux" des Etats membres.

Cette ambiguïté dans l'extension d'une compétence qui semble finalement plus retenue que transférée, peut faire craindre que perdurent les difficultés déjà rencontrées à l'occasion de propositions d'actions communautaires dans le domaine de la formation professionnelle.

Peut-être appartiendra-t-il, en dernière analyse, à la Cour de justice des communautés européennes de dire ce qui "respecte pleinement la responsabilité des Etats membres" et ce qui relève de la mission de la Communauté à savoir, faciliter, améliorer, stimuler, etc...

Les objectifs assignés à l'action communautaire dans ce cadre à la fois étroitement subsidiaire et quelque peu incertain sont : l'adaptation aux mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelles ; l'amélioration de la formation professionnelle initiale et continue en vue de l'insertion sur le marché du travail ; l'amélioration de l'accès à la formation ainsi que de la mobilité des formateurs et des candidats à la formation ; la coopération entre les établissements et entre les entreprises ainsi que l'échange d'informations et d'expériences entre les différents Etats membres.

Il est précisé que les mesures que la Communauté peut prendre pour contribuer à la réalisation de ces objectifs excluent "toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres".

Cette disposition doit cependant s'interpréter comme excluant l'adoption de toute mesure d'harmonisation à la simple majorité qualifiée. Rien n'empêche le Conseil s'il parvient à réunir l'unanimité des Etats membres d'arrêter une règle constituant une mesure d'harmonisation.

Enfin la Communauté et les Etats membres, là encore en parallèle, sont invités à coopérer avec les pays tiers et les organisations internationales.

On pourrait trouver là un fondement aux demandes réitérées de la Commission de voir la Communauté adhérer *per se* aux organisations internationales comme par exemple l'OIT ou la charte sociale du Conseil de l'Europe. On sait les difficultés de parallélisme de représentation que posent ces adhésions directes de la Communauté, pour ne rien dire de la complexité des procédures de contrôle et des conflits éventuels avec la compétence de la Cour de justice des Communautés.

b) L'éducation et la jeunesse

On trouve dans la nouvelle rédaction de l'article 3, qui énonce les actions de la Communauté, une mention qui apparaît, elle aussi, pour la première fois : "une contribution à une éducation et à une formation de qualité".

De même le nouveau chapitre 3 du Titre VIII rassemblant les compétences communautaires en matière "d'éducation, formation professionnelle et jeunesse" comporte-t-il un article 126 entièrement réécrit et consacré à l'éducation.

On sait que la France avait échoué, lors des conférences préparatoires de l'Acte unique européen, dans son souhait

de faire inscrire la culture et l'éducation parmi les domaines où l'intervention communautaire serait permise, sinon exclusive.

Sans doute différentes actions ont pu être engagées, soit au titre de la libre circulation professionnelle, entendue comme incluant la reconnaissance des diplômes et des formations, soit même sans autre base dans le Traité que l'article 235 et l'accord de nos partenaires. Ce consensus a finalement permis d'instituer des programmes importants comme ERASMUS, LINGUA ou TEMPUS. Mais précisément ces programmes n'ont pu être adoptés que sur la base de l'article 235, requérant donc l'unanimité des membres du Conseil et une simple consultation du Parlement européen, qui aurait souhaité une autre base juridique, comprenant une procédure de coopération complète.

Le premier effet de la rédaction arrêtée à Maastricht, inscrivant formellement l'éducation parmi les actions permises à la Communauté va être de mettre fin aux polémiques sur la base juridique : elle est désormais claire et, avec elle, les procédures qui régissent l'exercice de cette compétence.

1. Caractères de la compétence communautaire en matière d'éducation

L'article 126 dispose que la Communauté contribue "au développement d'une éducation de qualité" en encourageant "la coopération entre Etats membres" et "si nécessaire" "en appuyant et en complétant" leur action, "tout en respectant pleinement la responsabilité des Etats membres" pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique.

Dans ce cadre étroitement subsidiaire, l'action de la Communauté doit encore se borner à "développer", "favoriser", "promouvoir", "encourager" et il lui est expressément interdit de recourir, selon les procédures normalement prévues pour ces actions, à "toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres". (Il faudrait alors réunir l'unanimité des Etats membres).

Il s'agit donc clairement d'une compétence partagée entre les Etats et la Communauté, qui ne peut que "contribuer" au développement de l'éducation et encore, au moins théoriquement, seulement en "encourageant la coopération entre les Etats" et "appuyer" ou "compléter", et encore seulement "si nécessaire", l'action des Etats membres.

Compétence partagée, complémentaire en quelque sorte, et, comme telle, totalement soumise au principe de subsidiarité.

La répartition est donc, en principe, claire, mais c'est le problème classique du "critère du critère" et il reviendra sans doute à la Cour de Justice des Communautés européennes de dire quelles interventions de la Communauté sont licites en précisant la ligne de partage des compétences, objectif par objectif, en interprétant les énonciations "progressives" de l'article 126 ("favoriser", "développer", "promouvoir"...) au regard de la règle de subsidiarité (d'ailleurs fondée elle-même, selon l'article 3 B, sur une bien problématique appréciation du meilleur niveau d'efficacité de l'action communautaire). L'adoption à la majorité qualifiée peut d'ailleurs conduire à surmonter l'opposition d'un Etat membre portant précisément sur le caractère subsidiaire ou non de l'action envisagée, et favoriser ainsi le développement de contentieux ultérieurs.

2 Objectifs

L'article 126 assigne pour buts à l'action communautaire le développement de la dimension européenne de l'éducation et notamment l'apprentissage des langues ; la mobilité des étudiants (sans que soit réglé l'épineux problème de l'accès aux allocations d'étude) et des enseignants, notamment par la "reconnaissance académique des diplômes et périodes de formation". (les propositions de reconnaissance, non plus de formation professionnelle complète, mais d'équivalence de segments d'étude, butent actuellement sur l'immense diversité, et l'hétérogénéité des cursus universitaires, pour ne rien dire de leurs niveaux. Elle est cependant la condition *sine qua non* du développement d'une véritable mobilité en cours d'études) ; la coopération entre les établissements d'enseignement ; l'échange d'informations et d'expériences sur les systèmes éducatifs ; les échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs (concernant donc la jeunesse et les animateurs en dehors du cadre universitaire ou de la formation professionnelle. Ainsi, la promotion des échanges de jeunes scolaires ou de jeunes travailleurs aura une base juridique spécifique avec cet alinéa) ; enfin, le développement du télé-enseignement (où la France a une expérience éminente).

Il est prévu encore que la Communauté et les Etats membres (en parallèle donc) "favorisent" la coopération avec les Pays tiers et les organisations internationales compétentes. Il est même fait expressément mention du Conseil de l'Europe dont on sait qu'il a, depuis son origine, une compétence très large en matière d'éducation et de culture. Cette compétence s'est traduite d'ailleurs dans de nombreuses conventions soumises à la signature et à la ratification de ces Etats adhérents, parmi lesquels se comptent tous les Etats de la Communauté.

3. Procédures

A côté de "l'affichage" surtout formel que constitue l'inscription de l'éducation parmi les nouvelles compétences communautaires, c'est sans doute le choix des procédures applicables qui constituera l'innovation la plus substantielle du texte de Maastricht à cet égard.

En effet, il est prévu que les actions de la Communauté sont décidées par le Conseil statuant selon la procédure de l'article 189 B, c'est-à-dire à la majorité qualifiée, et après coopération "renforcée" avec le Parlement européen qui peut rejeter à la majorité absolue de ses membres une position commune réitérée du Conseil.

○ Enfin, on observera que les actions envisagées sont soumises, à titre consultatif, non seulement au Comité économique et social, mais également au nouveau Comité des régions.

Sans doute prévue pour répondre aux préoccupations des Etats dans lesquels l'éducation et la formation (comme la culture) sont des compétences éminentes, voire quasi exclusives des collectivités territoriales (Länder allemands, Communautés belges, Régions autonomes espagnoles...) cette consultation du Comité des régions peut contribuer, précisément parce qu'elle amènera éventuellement des responsables politiques des régions autonomes à examiner dans le cadre communautaire ce qu'ils gouvernent dans le cadre régional, à compliquer un peu plus le processus décisionnel communautaire et à augmenter avec lui la "frustration" diffuse du déficit démocratique.

* *

*

Adoption à la majorité qualifiée, ménageant au maximum la participation du Parlement européen, cette procédure devrait permettre des progrès considérables pour l'action communautaire en matière d'éducation, en mettant fin aussi bien aux querelles sur la base juridique qu'aux menaces de paralysie que comportait toujours l'article 235 et son exigence d'unanimité.

Les recommandations (en principe de simples exhortations que les Etats membres s'adressent collectivement, sans portée normative aux termes du Traité, encore que la Cour de Justice ait jugé qu'une Recommandation pouvait comporter des obligations pour les Etats membres) relèvent, elles, d'une procédure plus souple

encore, puisqu'elles sont adoptées à la majorité qualifiée du Conseil sur proposition de la Commission.

Il faut se féliciter des nouvelles possibilités de coopération dans un domaine où tous les Etats membres sont à la recherche d'adaptations de leur système éducatif, et où la demande des étudiants comme des enseignants doit entraîner un décloisonnement général, d'ailleurs éminemment souhaitable pour que naissent des formations véritablement européennes, à la dimension de l'espace unifié de demain.

II - CULTURE

La création d'un titre nouveau traitant de la culture qui viendra s'inscrire dans la troisième partie du traité de Rome : "Les politiques de la Communauté", est l'une des innovations les plus évidentes du texte de Maastricht. Cette innovation doit cependant être appréciée en tenant compte de l'extrême prudence qui caractérise ce qui apparaît à peine comme une compétence communautaire, prudence qui se marque à la fois dans la définition des objectifs et dans les procédures retenues.

1. Modalités de l'intervention communautaire

Il s'agit par excellence d'une compétence partagée. En effet, l'article 128 dispose que : "la Communauté contribue à "l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale"... Le deuxième paragraphe de cet article dispose encore que : "l'action de la Communauté vise à encourager la coopération entre Etats membres, et si nécessaire , à appuyer et compléter leur action..."

Les limites de l'intervention communautaire en matière culturelle se marquent non seulement par rapport à la compétence éminente des Etats, mais aussi dans la forme de ces interventions : la Communauté ne peut recourir qu'à des "actions d'encouragement"; et précise l'article 128, § 5, "à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres".

Les objectifs assignés à cette compétence subsidiaire sont :

- la connaissance et la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens ,

- la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne ; (la notion est nouvelle et pourrait constituer une innovation fâcheuse si elle devait être utilisée comme fondement juridique à la prétention d'attirer au niveau communautaire la définition des trésors nationaux et le contrôle de leur exportation intra -ou extra-communautaire, alors même que l'article 36 du traité de Rome est maintenu inchangé, et avec lui la compétence des Etats membres à l'égard des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique).

- les échanges culturels non commerciaux ;

- la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur audiovisuel (qui pourra donc bénéficier d'aides communautaires).

On reconnaît dans ces objectifs des actions déjà engagées (programme MEDIA d'aide à la production audiovisuelle, programme LINGUA d'aides aux traductions et à la reconnaissance des langues de la Communauté par exemple) mais dont l'adoption suscita des discussions portant notamment sur la compétence communautaire et le choix d'une base juridique, c'est-à-dire d'une procédure. L'inscription formelle de ces actions dans le traité clarifiera l'exercice des nouvelles compétences communautaires, la règle de l'unanimité, générale pour toute intervention en matière culturelle rassurant les Etats réticents... comme ceux aussi qui ne sont pas titulaires eux mêmes de cette compétence et ne pourraient par conséquent déléguer ce qu'ils n'ont pas. Ils devront d'ailleurs sans doute en référer à leurs organes compétents (Länder, Communautés...) avant tout accord formel.

C'est sans doute le paragraphe 4 qui introduit la principale innovation quant aux possibilités d'intervention communautaire en matière de culture, puisqu'il dispose que "la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité".

Cette disposition vise à affirmer la spécificité des aspects culturels, alors que certaines interprétations particulièrement extensives des principes du traité de Rome, à savoir la libre circulation des marchandises et la libre prestation de services, avaient pu faire craindre que soit tout à fait niée cette spécificité. La référence expresse au secteur audiovisuel pourrait fournir un fondement juridique à des mesures d'organisation ou de soutien tant de certaines émissions de télévision que des films de cinéma, mesures qui eussent pu encourir le grief de discrimination ou d'entrave à la libre circulation des marchandises et à la libre prestation de services, en l'absence de toute mention des aspects culturels, comme c'était le cas, jusqu'à présent, dans le traité.

2. Procédure

La rigidité des procédures retenues pour l'intervention communautaire en matière culturelle traduit sans doute la circonspection avec laquelle certains Etats membres ont admis cette nouvelle compétence.

Le paragraphe 5 de l'article 128 dispose que le Conseil adopte les actions dans le domaine culturel, selon la procédure de co-décision définie à l'article 189 B qui, sans doute, ménage une sorte

de veto du parlement européen à la majorité absolue ; il est cependant précisé que le Conseil doit statuer tout au long de cette procédure, non pas à la majorité qualifiée comme le prévoit normalement l'article 189 B, mais bien à l'unanimité.

De même, si le Conseil adopte des recommandations en matière culturelle, celles-ci doivent être arrêtées à l'unanimité.

On observera que l'article 128 prescrit la "consultation du Comité des régions" créé par le traité de Maastricht.

3. Les autres dispositions traitant de Culture

Outre le nouveau titre "Culture" comprenant un article unique, consacré à la culture, on trouve d'autres mentions de ce nouvel objectif de l'action communautaire dans le traité sur l'Union européenne.

On en trouve ainsi une mention dans le préambule du texte arrêté à Maastricht, par lequel les signataires se déclarent : "Désireux d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions".

On trouve une autre mention de cet objectif au paragraphe p) de l'article 3 du traité qui indique que l'action de la Communauté comporte : "une contribution ... à l'épanouissement des cultures des Etats membres".

La référence à cette mission qui comporte le plus d'effets pratiques est sans doute celle qu'on trouve à l'alinéa d) du 3e paragraphe de l'article 92 tel qu'il a été rédigé à Maastricht. Ce texte dispose en effet que pourraient être considérées comme compatibles avec le marché commun, "les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

On remarquera que la limite aux aides n'est pas celle qui est prévue par les articles 92 et suivants du traité de Rome, prohibant les aides "qui faussent ou menacent de fausser la concurrence". La balance est plus subtile pour les aides en matière de culture : elles ne doivent pas altérer les conditions des échanges et de la concurrence "dans une mesure contraire à l'intérêt commun". Même s'il y a tout lieu de penser que c'est la Cour de Justice des Communautés qui sera appelée à apprécier cette "mesure" et à définir, avec l'"intérêt commun", son pôle opposé, l'intérêt national fondant l'aide étatique en faveur de telle ou telle action culturelle ou de sauvegarde du patrimoine, la disposition nouvelle apparaît opportune, quoiqu'ambigüe. Si la restauration du château de

Versailles, quoique situé en dehors d'une zone d'objectif n° 1 du F.E.D.E.R. demeurera, grâce au ciel, permise, qu'en sera-t-il des aides à la presse par exemple, ou de l'avance sur recette aux films de cinéma ?

A tout le moins, la Commission sera-t-elle contrainte à plus de prudence dans sa vigilance à l'égard de certains soutiens aux productions audiovisuelles, quand elle croyait pouvoir poursuivre les aides grecques aux productions en langue hellénique, par exemple.

III- LA SANTÉ PUBLIQUE

Les objectifs assignés à l'intervention communautaire en matière de santé sont aujourd'hui détachés du titre qui traitait de la politique sociale où l'on trouvait jusqu'à présent la seule mention en faveur de la santé. La place même de cette mention dans l'article 118 A introduit dans le traité par l'Acte unique européen en dictait d'ailleurs les limites puisque l'action communautaire ne pouvait porter que sur la protection de la santé des travailleurs. Désormais, la santé publique fait donc l'objet d'un titre autonome. L'article unique qui compose ce titre, s'il donne un fondement juridique permanent à des actions de la Communauté, en circonscrit cependant étroitement les objectifs. L'innovation la plus notable est sans doute l'assouplissement des procédures.

1. *Modalités de l'intervention communautaire*

L'objectif de protection de la santé apparaît trois fois dans le traité modifié à Maastricht, aux articles 3, 118 A et 129 nouveau.

L'article 3, qui décrit l'action de la Communauté, énonce désormais, à côté de politiques dûment qualifiées ainsi, différentes actions d'un caractère communautaire moins affirmé. Il en va ainsi de la santé qui fait l'objet du paragraphe o) selon lequel la Communauté comporte : "une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé".

Si l'article 118 A n'est pas modifié quant aux objectifs qu'il assigne à la politique sociale, confirmant en particulier la possibilité d'arrêter par voie de directive à la majorité qualifiée des prescriptions minimales en vue de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, le nouveau titre X "Santé publique" et le nouvel article 129 ouvrent des possibilités d'intervention plus générales, au-delà donc de la seule santé des travailleurs.

Il s'agit d'une compétence clairement partagée avec les Etats membres puisque l'article 129 dispose que la Communauté contribue à assurer un niveau élevé de la santé humaine, en encourageant la coopération entre les Etats membres et, si nécessaire, en appuyant leur action. L'énumération de ces formules : contribuer, encourager la coopération entre Etats, et appuyer, au surplus, seulement "si nécessaire", montre bien le caractère rigoureusement subsidiaire que les rédacteurs du traité ont entendu imprimer à la nouvelle compétence communautaire. D'autres expressions dans le même article confirment cette intention ;

ainsi le paragraphe IV précise-t-il que, "pour contribuer à la réalisation" des objectifs fixés, le Conseil adopte des "actions d'encouragement", et des "recommandations".

Ce caractère subsidiaire explique sans doute la consistance des objectifs assignés à l'action communautaire qui porte sur "la prévention des maladies, et notamment des grands fléaux, y compris la toxicomanie, en favorisant la recherche sur leurs causes et leur transmission ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé".

L'article 129 prescrit encore à la Communauté de prendre en compte dans ses différentes politiques les exigences en matière de protection de la santé. Les Etats membres sont aussi invités à coordonner leurs politiques et programmes de médecine préventive et d'éducation, en liaison avec la Commission qui peut prendre toute initiative utile à cet égard. Sous le titre "Santé publique", c'est donc un élément et un seul de la politique de la santé qui trouve un fondement juridique permanent à l'intervention communautaire, à savoir essentiellement les actions préventives et éducatives. Encore faut-il observer que, même dans ce cadre, l'article 129 exclut toute mesure d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres, à la différence des prescriptions minimales prévues par l'article 118 A pour la protection de la santé des travailleurs qui peuvent être arrêtées sous forme de directives.

On observera que la Conférence de Maastricht n'a pas modifié l'article 36 du traité de Rome qui maintient au profit des Etats membres la possibilité d'apporter des restrictions à la libre circulation des personnes et des marchandises pour des raisons... "de protection de la santé et de la vie des personnes"..., pour peu que ces restrictions ne soient pas arbitraires ou discriminatoires.

On notera enfin que n'a pas été modifié non plus à Maastricht le paragraphe 4 de l'article 100 A du traité, qui permet aux Etats Membres d'appliquer des dispositions nationales justifiées notamment par des exigences de protection de la santé publique, même après l'adoption d'une mesure d'harmonisation, ces mesures dérogatoires renforcées ne pouvant cependant entraîner des discriminations arbitraires ni constituer des restrictions déguisées.

2. Procédures

C'est sans doute au niveau des procédures que se marque la principale conséquence de la consécration dans le traité de la nouvelle compétence communautaire. En effet, l'article 129 prévoit que le Conseil arrête les actions d'encouragement, selon la procédure visée à l'article 189 B, ce qui implique la coopération renforcée avec le

Parlement européen et l'adoption à la majorité qualifiée du Conseil, alors que les interventions communautaires devaient jusqu'à présent être engagées sur la base de l'article 235 et adoptées à l'unanimité.

On observera que ces actions sont soumises à l'avis consultatif du nouveau "Comité des régions".

Enfin, le Conseil peut adopter à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, des **Recommandations** (on sait que la Cour de justice a reconnu une certaine portée juridique à ces recommandations, et précisément dans le domaine de la santé publique, à l'occasion de divergences sur les listes de maladies professionnelles).

IV- PROTECTION DES CONSOMMATEURS

L'inscription de ce nouveau Titre XI dans le traité de Rome constitue elle aussi plus une consécration formelle de l'intervention communautaire en faveur des consommateurs, qu'une innovation de fond.

1. Modalités de l'intervention communautaire

Il s'agit, là encore, d'une compétence partagée entre les Etats membres et le niveau communautaire. Ainsi, l'article 3 du "traité sur l'Union européenne", qui définit les moyens de mise en oeuvre des missions de la Communauté, énonce, à côté des différentes "politiques communes", des actions limitées à des contributions aux politiques des Etats membres. Ainsi, au paragraphe "s" de l'article 3, la Communauté se voit confier "une contribution au renforcement de la protection des consommateurs". De même l'article unique du Titre XI dispose que "la Communauté contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs...".

Le caractère subsidiaire de l'intervention communautaire est lui-même modulé, au moins formellement, selon le type des mesures envisagées.

L'article 129 A distingue en effet, d'une part, les mesures d'harmonisation réglementaire, nécessaires à la réalisation du marché intérieur, régies par l'article 100 A du traité de Rome modifié ; et, d'autre part, des "actions spécifiques" qui ne peuvent viser qu'à appuyer et compléter la politique menée par les Etats membres.

Ces actions spécifiques complémentaires doivent avoir pour objectif la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi que leur information. Le dernier paragraphe de l'article 129 A précise que ces actions "ne peuvent empêcher un Etat membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes", mesures renforcées qui doivent cependant être compatibles avec le traité et notifiées à la Commission.

Cette faculté de dérogation à une mesure communautaire au nom d'une exigence renforcée ne fait que reprendre le système déjà prévu par l'article 100 A, paragraphe 4, à l'égard des mesures d'harmonisation réglementaire dans le cadre de l'établissement du marché intérieur.

2. Procédure

□ C'est sans doute au niveau des procédures que l'innovation est la plus marquée. En effet, si les mesures adoptées dans le cadre de la réalisation du marché intérieur suivent fort logiquement, et comme c'est d'ailleurs déjà le cas, les dispositions de l'article 100 A, c'est-à-dire relèvent de l'adoption à la majorité qualifiée du Conseil selon la procédure de co-décision, les autres mesures qui visent à la protection des consommateurs sont elles-mêmes adoptées selon cette procédure de l'article 189 B.

Ainsi, ces "actions spécifiques", complémentaires de la politique des Etats membres et qui, par définition, ne se rattachent pas directement à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur, relèvent désormais de l'adoption à la majorité qualifiée, alors que sous l'empire des dispositions actuelles des traités, l'adoption de telles mesures ne pouvait se faire que sur la base de l'article 235, c'est-à-dire à l'unanimité du Conseil.

V - L'INDUSTRIE

1. *Les dispositions des traités communautaires*

Le traité créant en 1951 la Communauté européenne du charbon et de l'acier a lancé la seule politique industrielle effectivement mise en oeuvre, en particulier sous la forme du plan Davignon pour la sidérurgie.

En revanche, aucune politique d'ensemble n'a été prévue dans le traité de 1957 créant la Communauté économique européenne qui ne définit que des compétences sectorielles de la Communauté ayant une incidence en matière industrielle :

- la concurrence (contrôle des concentrations d'entreprises, encadrement des aides autorisées) ;
- l'harmonisation des normes techniques ;
- l'ouverture des marchés publics ;
- la politique commerciale (droits de douane, droits anti-dumping, accords d'autolimitation, GATT) ;
- la recherche-développement.

2. *Les dispositions du traité de Maastricht*

Le traité de Maastricht consacre à l'industrie un article 130 qui forme à lui seul le titre XIII du traité et qui énonce les objectifs de politique industrielle assignés à la Communauté et aux Etats Membres ainsi que les actions prévues pour assurer les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie communautaire.

Les objectifs définis regroupent des préoccupations assez larges :

- faciliter les restructurations de certains secteurs économiques ;
- assurer un environnement favorable à l'activité des entreprises, notamment des PME ;
- favoriser l'exploitation industrielle des résultats de la recherche et de l'innovation.

Les moyens envisagés seront la consultation entre Etats Membres et la coordination de leurs actions. La Communauté, pour sa part, contribue à la réalisation des objectifs "au travers des politiques et actions qu'elle mène au titre des autres dispositions du Traité".

La Communauté peut aussi mettre en oeuvre des "mesures spécifiques destinées à appuyer les actions menées dans les Etats Membres".

Cependant toutes ces actions doivent être conformes à un "système de marchés ouverts et concurrentiels" et ne doivent pas "entraîner des distorsions de concurrence".

VI- LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

1. Les dispositions du traité de Rome et de l'Acte unique européen

Les premières formes de coopération communautaire pour la recherche et le développement technologique remontent aux origines de la Communauté. Lancées dans le cadre des traités C.E.C.A. et EURATOM, elles furent initialement circonscrites à ces secteurs particuliers. Au début des années 1970, les efforts communautaires de recherche ont été étendus à l'énergie non nucléaire, à l'environnement et aux matières premières.

La première étape significative du lancement par la Communauté d'une politique globale de recherche et développement technologique se situe au début des années 1980 avec l'adoption du programme-cadre 1980-1987 qui ouvrait la possibilité de réaliser des actions de recherche regroupées en sept catégories avec un financement global communautaire de trois milliards sept cent cinquante millions d'Ecus.

Enfin, l'Acte unique européen a consacré la compétence communautaire dans le domaine de la recherche en assignant à la Communauté l'ambition de renforcer la base scientifique et technologique de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale (art. 130 F).

Les programmes-cadres pluriannuels et les programmes, spécifiques, dont il prévoit le lancement et le financement, sont la traduction concrète de la compétence communautaire et le principal instrument de sa mise en oeuvre.

Le premier programme-cadre lancé sous le régime juridique défini par l'Acte unique a couvert la période 1987-1991.

Le deuxième programme-cadre, achevé en 1991, représentait un effort de 5,4 milliards d'Ecus en 5 ans concentrés sur l'informatique et les télécommunications (45 % du budget avec des programmes comme Esprit et Race), les technologies industrielles (Brite) et les matériaux avancés (EURAM), et l'énergie.

Le troisième programme-cadre, qui couvre la période 1990-1994 et porte sur 5,7 milliards d'Ecus, a été adopté formellement le 15 décembre 1989. Il chevauche le programme précédent sur les années 1990 et 1991 et a subi un certain retard dans sa mise en

oeuvre du fait de la difficile adoption par le Parlement européen des quinze programmes sectoriels qui le composent.

En effet, la procédure instituée par l'Acte unique fait une assez large place au Parlement dans la procédure d'adoption :

- le programme-cadre est arrêté par le Conseil à l'unanimité après consultation du parlement ;

- les programmes sectoriels sont arrêtés à la majorité qualifiée par le Conseil en coopération avec le Parlement, ce qui confère à celui-ci un pouvoir d'obstruction dont il a fait usage au début de 1990 estimant que le Conseil n'avait pas suffisamment tenu compte des amendements à contenu scientifique ou méthodologique qu'il avait apportés aux cinq premières propositions de programmes sectoriels.

2. Les dispositions du traité de Maastricht

Les modifications apportées par le traité de Maastricht au titre consacré à la recherche et au développement technologique sont de trois ordres :

- les objectifs sont définis de façon plus large : au renforcement des bases scientifiques et technologiques de l'industrie communautaire et au développement de sa compétitivité internationale s'ajoute désormais la promotion des actions de recherche jugées nécessaires au titre d'autres chapitres du traité.

Ceci semble devoir favoriser une recherche plus proche du marché en matière d'environnement, de réseaux, d'industrie.

- Le rôle du Parlement européen est renforcé par l'adoption du programme-cadre selon la procédure de co-décision de l'article 189B. Le Conseil, par dérogation au droit commun de l'article 189B statue à l'unanimité tout au long de cette procédure.

- Le contrôle de la dépense par le Conseil est renforcé dans la mesure où le programme-cadre fixe, non plus "le montant estimé nécessaire" à son financement mais "le montant global maximum".

VII - LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE ET LES RÉSEAUX TRANSEUROPEËNS

Grande novation de l'Acte unique européen, l'objectif de cohésion économique et sociale, c'est-à-dire de mise à niveau volontariste des régions les moins développées de la Communauté, vient désormais tempérer le primat de libre concurrence qui était au principe du traité de Rome. Le traité de Maastricht, en réaffirmant l'objectif de cohésion économique et sociale et en développant les moyens de sa mise en oeuvre, ne comporte pas donc en lui-même, de novation véritable, mais essentiellement un assouplissement procédural et de nouvelles sources de financement. C'est sans doute à l'occasion d'éventuelles modifications dans l'organisation et le fonctionnement des fonds à finalité structurelle ainsi que lors des discussions sur le financement de ces fonds (notamment à propos des propositions de la Commission visant à une augmentation considérable de ces financements dans le cadre du "paquet Delors II") que se marqueront éventuellement de plus sensibles modifications dans la gestion de l'action structurelle de la Communauté.

Enfin, de nouvelles modalités d'interventions communautaires sont inscrites dans le traité, en faveur des "réseaux transeuropéens" dans les secteurs des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie.

L'objectif de cohésion économique et sociale se trouve solennellement réaffirmé par plusieurs dispositions du traité, tandis que la refonte des articles 130 A à 130 E en modifie quelque peu les procédures de mise en oeuvre.

1. La réaffirmation de l'objectif de cohésion

On trouve ainsi mention de cet objectif dès le préambule du traité sur l'Union européenne, par lequel les Etats membres se déclarent : "déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et du renforcement de la cohésion..., et à mettre en oeuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique ..."

De même, le titre premier "Dispositions communes", à l'article B, assigne à l'Union, en tout premier objectif, la promotion d'"un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale...".

L'article 2 du traité de Rome est également modifié pour mentionner que la Communauté a pour mission ... "de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté" ainsi que "la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres".

Pour accomplir cette mission, l'action de la Communauté comporte, selon le nouvel article 3, paragraphe j, "le renforcement de la cohésion économique et sociale" ainsi que, selon le paragraphe n du même article, "l'encouragement à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens".

Le traité est encore assorti d'un "protocole sur la cohésion économique et sociale" qui rappelle l'importance de cet objectif et les dispositions prévues pour sa mise en oeuvre. Par ce protocole, les Etats membres s'engagent à évaluer les besoins de financement des fonds à finalité structurelle et conviennent de la création du nouveau "fonds de cohésion". Les Etats membres déclarent également qu'ils ont "l'intention de permettre une plus grande flexibilité dans l'octroi de crédits en provenance des fonds structurels afin de tenir compte des besoins spécifiques qui ne sont pas satisfaits dans le cadre de la réglementation actuelle.

Enfin, il est envisagé une modulation tant des contributions que des concours selon la situation respective des Etats membres.

2. La refonte du titre consacré à la cohésion économique et sociale

a) Orientation de l'action communautaire

L'Acte unique européen avait introduit dans le traité de Rome les articles 130 A à 130 E qui composent désormais, dans une rédaction modifiée, le titre XIV. Parmi les modifications décidées à Maastricht, on note l'inclusion des zones rurales parmi les régions susceptibles de bénéficier d'interventions communautaires visant à réduire l'écart entre les différents niveaux de développement.

S'il est réaffirmé qu'il incombe aux Etats membres de conduire leur politique économique et de la coordonner, et que l'action de la Communauté n'est en principe que de soutien, la nouvelle rédaction de l'article 130 B précise les modalités de cette action.

Il est prévu que la Commission présente tous les trois ans au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions un rapport sur l'état de la cohésion économique et sociale et sur les interventions

communautaires. Dans ce rapport, la Commission peut formuler des propositions. S'il est prématuré de préjuger la pratique qui se développera, on doit cependant observer que ce texte peut fonder un quasi renversement des procédures, substituant à un examen par la Commission de propositions librement formulées par les Etats membres dans le cadre de quelques critères généraux d'éligibilité aux concours structurels, la proposition par la Commission d'un véritable plan périodique d'aménagement du territoire communautaire.

b) Procédure

La complexité des procédures de mise en oeuvre de l'action structurelle de la Communauté traduit sans doute la circonspection avec laquelle les Etats membres envisagent un transfert de compétence trop radical dans un domaine aussi sensible politiquement que l'aménagement du territoire.

Ainsi, l'unanimité du Conseil est toujours requise, selon la nouvelle rédaction de l'article 130 D, pour arrêter les règles générales d'organisation de l'action structurelle. Il incombera au Conseil statuant à l'unanimité de définir "les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle ainsi que les règles générales applicables aux fonds et les dispositions nécessaires pour assurer leur efficacité et leur coordination, entre eux-mêmes et avec les autres instruments financiers existants."

On notera le caractère exceptionnel de cette procédure puisque le Conseil ne peut statuer, sur proposition de la Commission, qu'après avis conforme du Parlement européen (et consultation du C.E.S. et du nouveau "Comité des régions"). Le Parlement européen se voit donc reconnaître un véritable rôle de codécision en matière d'organisation et d'orientation de l'action structurelle de la Communauté.

De même, c'est à l'unanimité du Conseil, (mais après une simple consultation du Parlement européen, du C.E.S. et du Comité des régions) que peuvent, sur proposition de la Commission, être décidées des "actions spécifiques" en dehors de l'intervention normale des fonds structurels.

L'article 130 E précise cependant que les "décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional sont prises par le Conseil selon la procédure de l'article 189 C," c'est-à-dire à la majorité qualifiée du Conseil et en coopération avec le Parlement européen, mais sans que ce dernier puisse paralyser la décision du Conseil.

La procédure d'attribution des concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "orientation", demeure, elle, inchangée.

On notera l'association, fût-ce à titre consultatif, du nouveau **Comité des régions** à toutes les décisions qui concernent la mise en oeuvre de l'objectif de cohésion économique et sociale, qu'il s'agisse de la définition des règles générales d'organisation de l'action structurelle, des décisions d'application du FEDER ou même d'"actions spécifiques" en dehors des fonds.

3. Les réseaux transeuropéens

Mentionnée à l'article 3 parmi les actions de la Communauté, la promotion de "réseaux transeuropéens" fait l'objet d'un titre XII, nouveau.

Aux termes des articles 129 B à 129 D, la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les domaines des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie. Le terme "contribue" indique qu'il s'agit d'une compétence partagée.

Les articles 129 B à 129 D fixent les objectifs de l'action communautaire : "interopérabilité" c'est-à-dire **normalisation et compatibilité technique, amélioration de l'accès aux grands réseaux spécialement pour relier les régions insulaires, périphériques ou enclavées aux régions centrales de la Communauté.**

A cette fin, la Communauté définit des objectifs, des priorités et les grandes orientations de son action qui comporte "des **projets d'intérêt commun**".

Les "projets d'intérêt commun" sont éligibles à des aides communautaires qui peuvent contribuer au financement des études de faisabilité, à des garanties d'emprunt, ou à des bonifications d'intérêt.

En plus donc de la politique commune des transports, de l'harmonisation technique des règles de concurrence et de la réglementation des marchés publics qui affectent déjà les services de télécommunications et d'énergie, la Communauté se voit investie du pouvoir de dresser un véritable plan d'ensemble pour le développement sur tout le territoire communautaire des services de transports, de télécommunications et d'énergie.

Comprenant sans doute une planification communautaire étendue aux infrastructures qui ne sont pourtant pas

par elles-mêmes "transfrontières", cette extension des compétences communautaires dans des domaines aussi importants tant économiquement que "stratégiquement" que les télécommunications, les transports et l'énergie pourrait causer des difficultés si elle était invoquée par la Commission pour appuyer une remise en cause, jusqu'à présent juridiquement peu fondée, des régimes nationaux d'organisation de ces secteurs.

Enfin, quoique le traité ne mentionne qu'une "contribution" communautaire à l'établissement des réseaux transeuropéens, mention qui signifie qu'il s'agit d'une compétence partagée, et par conséquent soumise au principe de subsidiarité, l'application de ce principe risque d'être des plus malaisées. Comment définir ce qui est subsidiaire, s'agissant, par définition, d'équipements "transeuropéens" ? Il y a fort à craindre que d'aucuns n'interprètent ces dispositions comme réservant au niveau communautaire les mesures d'organisation (ainsi que l'allocation des concours aux régions éligibles), en laissant aux Etats membres... (du moins aux non-éligibles), le financement de leur propre développement (sous le contrôle vigilant de la Commission à l'égard des "aides publiques" nationales).

Tel est le "concept de subsidiarité" qui ressort des objectifs financiers proposés le 9 mars par la Commission avec le "paquet Delors II".

4. Le Fonds de cohésion

Un nouvel instrument de l'action structurelle communautaire, le **Fonds de cohésion** qui doit être créé avant le 31 décembre 1993 peut contribuer au financement de "projets spécifiques" dans les Etats membres, mais seulement en matière d'**infrastructures de transport** (l'autre domaine d'intervention de ce fonds est la protection de l'environnement). La mission du FEDER demeure, elle, inchangée.

Le "Protocole sur la cohésion économique et sociale" signé en même temps que le traité précise les modalités d'intervention du nouveau Fonds. Ainsi les contributions financières communautaires au titre du Fonds de cohésion seront réservées aux "Etats membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (soit l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Grèce), et qui ont "mis en place un programme de convergence économique". Ne comportant pas d'obligation de mise à niveau des prestations sociales, l'éligibilité au fonds de cohésion ne contient donc pas la garantie que, en compensation des concours reçus, les Etats bénéficiaires devraient s'engager à rejoindre les standards sociaux des Etats les plus développés et renoncer par conséquent à l'avantage comparatif d'un coût du travail plus bas ou des facilités des "sous-

traitances" transnationales, que certains analysent comme autant de formes de "dumping" social intracommunautaire.

5. L'efficacité de l'action structurelle

Plusieurs indications inscrites dans le texte de Maastricht visent à souligner la nécessaire efficacité économique de l'action structurelle de la Communauté et à prévenir le risque de dérive bureaucratique au nom de la cohésion économique et sociale.

Ainsi à l'article 130 D qui fixe la procédure d'organisation des fonds, il est prévu que le Conseil, statuant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen (et consultation du C.E.S. et du Comité des régions), peut, sur proposition de la Commission définir "l'organisation" des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds".

Le protocole sur la cohésion économique et sociale quant à lui, affirme "la nécessité de procéder à une évaluation complète du fonctionnement et de l'efficacité des fonds".

L'ancienne rédaction de l'article 130 D prévoyait déjà que la Commission soumettrait "dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen" une proposition d'ensemble visant à apporter à la structure et au fonctionnement des fonds existants à finalité structurelle (FEOGA-orientation, Fonds social européen, FEDER) "les modifications qui seraient nécessaires pour préciser et rationaliser leurs missions" ainsi que pour "renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions".

Si la Commission a bien proposé, et fait adopter, une réforme des Fonds, elle a rejeté l'hypothèse du regroupement, qui se trouve donc expressément mentionnée, fût-ce sous forme facultative, dans le texte de Maastricht.

L'article 129 C qui régit les contributions du "Fonds de cohésion", précise, quant à lui, que l'action de la Communauté tient compte de la **viabilité économique potentielle des projets**". Les termes choisis : "tenir compte", "viabilité potentielle", indiquent que les contributions communautaires ne ressortissent pas à une planification tournant le dos au principe de l'économie du marché, réaffirmé par ailleurs dans le texte de Maastricht, mais autorisent un interventionnisme combinant impératif de rentabilité et aménagement du territoire, voire certains éléments de politique industrielle comme les grands équipements "structurants" de l'espace unifié.

VIII - LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Parmi les politiques figurant déjà dans les compétences communautaires et qui feront l'objet de nouvelles possibilités d'intervention avec l'application de l'accord de Maastricht, on compte la politique de l'environnement.

La nouvelle place donnée à la protection de l'environnement dans le traité ainsi modifié se marque de deux façons : d'une part, les possibilités d'intervention communautaire sont expressément renforcées par la nouvelle rédaction des articles 130 R à 130 T du titre XVI qui avait été introduit par l'Acte unique européen ; d'autre part, l'environnement est désormais érigé parmi les objectifs primordiaux de l'action communautaire, comme le montrent de nombreuses mentions de la protection de l'environnement tout au long du texte de Maastricht.

1. La nouvelle rédaction du titre XVI

De même que l'inscription formelle de l'environnement parmi les politiques communautaires qu'avait opérée l'Acte unique européen était en fait la consécration d'actions engagées de longue date, la nouvelle rédaction du titre XVI ne constitue pas une novation mais plutôt la mise en forme de la pratique de cet article depuis cinq ans, dans le sens d'un assouplissement des procédures.

a) Limites de l'intervention communautaire

Sans doute, l'environnement est-il désormais clairement l'objet d'une **politique de la Communauté** et non d'une simple "action". Mais, ce changement de vocabulaire ne semble pas être d'une grande portée pratique.

La nouvelle rédaction de l'article 130 R précise que l'intervention communautaire **contribue** à la politique de l'environnement. Il s'agit donc d'une compétence partagée, et comme telle, soumise au principe de subsidiarité.

Aussi, ne faut-il sans doute pas regarder la disparition, dans la nouvelle rédaction de cet article, de l'alinéa qui spécifiait à l'égard de l'environnement que l'action communautaire avait un caractère subsidiaire, comme une modification de la répartition des compétences entre Communauté et Etats nationaux dans ce domaine, puisque la règle de la subsidiarité s'impose désormais à toutes les compétences partagées et bien sûr, parmi elles, à la politique de l'environnement.

b) Objectifs et critères de l'intervention communautaire

La nouvelle rédaction de l'article 130 R dispose que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé ; là encore, l'innovation est plus formelle que substantielle puisqu'elle ne fait que répéter une énonciation de l'article 100 A, § 3, résultant de l'Acte unique et maintenue inchangée, aux termes de laquelle la Commission, dans ses propositions en matière (...) de protection de l'environnement, "prend pour base un niveau de protection élevé".

Quant aux objectifs assignés à la politique communautaire de l'environnement, la nouvelle rédaction de l'article 130 R en complète la liste en mentionnant "la promotion sur le plan international de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires"... Cette mention doit cependant se lire à la lumière des dispositions de ce même article qui maintiennent inchangées les compétences partagées entre Etats membres et Communauté à l'égard de la coopération internationale et qui réservent également les compétences nationales pour négocier et conclure des accords internationaux.

Outre une référence à un principe de précaution, introduite par la nouvelle rédaction de l'article 130 R, la politique de l'environnement doit, comme c'était déjà le cas, être préventive, porter sur la correction à la source et suivre le principe du "pollueur-payeur".

Les critères de l'intervention communautaire demeurent, eux, totalement inchangés (fondement scientifique, conditions régionales, évaluation coût/avantages, compatibilité avec le "développement équilibré" des régions).

c) Modalités de l'intervention communautaire

Si les articles 130 R à 130 T dans leur ancienne rédaction n'évoquaient que des "actions" et des "mesures" non autrement qualifiées, le texte de Maastricht mentionne expressément les mesures d'harmonisation. Mais là encore l'innovation est plus apparente que réelle, dans la mesure où l'article 100 A prévoit déjà implicitement des mesures d'harmonisation dans le domaine de l'environnement, étant précisé que les mesures proposées doivent viser un niveau de protection élevé.

Le texte arrêté à Maastricht reprend la rédaction de l'article 130 T introduit par l'Acte unique, qui permet aux Etats membres d'édicter ou de maintenir des "mesures de protection

renforcées" par rapport aux dispositions communautaires en vigueur. La nouvelle rédaction arrêtée à Maastricht précise seulement que ces mesures, qui doivent être compatibles avec le traité, sont notifiées à la Commission, notification qui permettra donc le contrôle de ces mesures renforcées.

De nouvelles dérogations sont encore prévues, mais seulement à titre provisoire, sous forme de "clauses de sauvegarde", soumises à une procédure communautaire de contrôle. Ces clauses ne peuvent être mises en oeuvre par les Etats membres que pour des "motifs environnementaux non économiques".

On observera que la mention de mesures d'harmonisation dans le cadre général de la politique de l'environnement, et non plus seulement dans celui de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur (art. 100 A), pourrait permettre l'intervention communautaire même quand les mesures envisagées ne sauraient se rattacher aux exigences du marché intérieur.

d) Procédure

C'est sans doute du point de vue procédural, au moins en apparence, que le texte de Maastricht innove le plus par rapport aux dispositions organisant la compétence communautaire en matière d'environnement depuis l'Acte unique européen. En effet, actuellement, l'action de la Communauté est en principe arrêtée à l'unanimité du Conseil, sur proposition de la Commission et après simple consultation du Parlement européen et du Comité économique et social (sauf les mesures d'harmonisation, régies par la procédure de l'article 100 A). Le Conseil peut toutefois définir des actions qui relèveraient de décisions prises à la majorité qualifiée, cette définition étant cependant elle-même adoptée à l'unanimité.

L'article 130 S dans la rédaction arrêtée à Maastricht semble renverser cette économie puisque les actions communautaires en matière d'environnement sont en principe décidées à la majorité qualifiée du Conseil, selon la procédure de l'article 189 C. On doit cependant remarquer que cette procédure, qui comporte le cas échéant deux lectures du Parlement européen, prévoit que le Conseil a le dernier mot, à condition de statuer à l'unanimité.

En revanche, les programmes d'action à caractère général qui fixent les objectifs prioritaires de la politique communautaire de l'environnement, relèveraient désormais, quant à eux de la procédure de l'article 189 B c'est-à-dire de la majorité qualifiée, sans que le Conseil puisse surmonter l'opposition du Parlement européen si celui-ci se prononce à la majorité absolue. Les

mesures d'application de ces programmes sont adoptées selon la même procédure.

Ces novations procédurales doivent cependant être relativisées dans la mesure où la nouvelle rédaction de l'article 130 S réserve des **éléments essentiels** de la politique de l'environnement à **des décisions unanimes** du Conseil. Continueront donc de relever de décisions unanimes les "dispositions essentiellement de nature fiscale" comme par exemple l'institution d'une "éco-taxe"; les "mesures concernant l'aménagement du territoire, l'affectation des sols... ainsi que la gestion des ressources hydrauliques"; enfin, les "mesures affectant sensiblement le choix d'un Etat membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique". Et le fond commande la forme puisque, si des mesures de mise en oeuvre d'un "programme d'action", adopté, lui, à la majorité qualifiée, touchaient à l'un des domaines réservés à l'unanimité, elles devraient elles-mêmes faire l'objet d'un vote unanime.

Ainsi, continueraient de relever de l'unanimité du Conseil, ménageant par conséquent un droit de veto de chaque Etat membre, des décisions aussi sensibles politiquement que le "zonage" de certains terroirs pour des motifs écologiques comportant des restrictions draconiennes à leur usage ou encore les choix de recourir ou non à l'énergie nucléaire.

Un alinéa de l'article 130 S prévoit cependant que le Conseil pourrait définir les questions relevant de ces domaines sensibles, en principe réservés à l'unanimité, et qui pourraient faire l'objet de délibérations à la majorité qualifiée. Ces décisions de "déclassement" relèveraient cependant elles-mêmes de l'unanimité du Conseil, sur proposition de la commission, le Parlement et le Comité économique et social étant seulement consultés.

e) Financement

La nouvelle rédaction de l'article 130 S reprend le système que prévoyait l'article 130 R, selon lequel les Etats membres assurent le financement des actions dans le domaine de l'environnement, à l'exception "de certaines mesures ayant un caractère communautaire". La formulation du principe de financement par les Etats membres, telle qu'elle a été arrêtée à Maastricht, apparaît seulement un peu plus nette puisque l'article 130 S dispose que "les Etats membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement" hormis encore "certaines mesures ayant un caractère communautaire", et non autrement définies.

On notera cependant que le nouveau traité autorise, lorsqu'une mesure "implique des coûts jugés disproportionnés pour les pouvoirs publics d'un Etat membre", soit une dérogation temporaire, soit un soutien financier du fonds de cohésion nouvellement institué.

2. Les autres dispositions traitant de l'environnement

Outre la nouvelle rédaction du titre du traité de Rome modifié par l'Acte unique consacré à la politique de l'environnement, le traité de Maastricht fait de nombreuses références à la protection de l'environnement. Sans doute la Cour de justice des Communautés européennes n'avait pas même attendu l'inscription formelle de l'environnement parmi les domaines de l'intervention communautaire par l'Acte unique européen pour consacrer la protection de l'environnement parmi les objectifs fondamentaux de la Communauté, primant le cas échéant sur les principes de libre circulation. L'insistance cependant de la référence à l'environnement dans le texte de Maastricht montre bien l'importance primordiale désormais accordée à cet objectif.

Ainsi, dans le **préambule**, les Etats membres se déclarent déterminés à promouvoir le progrès "dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur" et "**de la protection de l'environnement**, la mise en oeuvre de l'intégration économique devant être parallèle à celle des autres politiques dont celle de l'environnement.

De même, dans les **dispositions communes**, l'article B dispose que l'Union se donne pour objectif : "de promouvoir un **progrès économique et social équilibré et durable**"; cette énonciation est redoublée à l'article 2 du texte modifiant le traité de Rome qui assigne pour mission à la Communauté "**une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement**".

Enfin, dans le corps même du traité, il est prévu que sera créé avant le 31 décembre 1993 un **fonds de cohésion** qui, notamment, contribuera financièrement "à la réalisation de **projets dans le domaine de l'environnement**".

Plusieurs des **déclarations annexées au traité** sur l'Union européenne font encore référence à la protection de l'environnement.

Ainsi, la conférence réunie à Maastricht a estimé nécessaire d'assortir le texte du traité sur l'Union européenne d'une déclaration annexe précisant que : "la conférence estime que, vu l'intérêt croissant que revêt la protection de la nature au niveau national, communautaire et international, la Communauté devrait,

dans l'exercice de ses compétences, (en vertu du titre traitant de la politique de l'environnement), tenir compte des exigences spécifiques de ce domaine".

La conférence a encore complété le traité par une déclaration qui prend note de "l'engagement de la Commission, dans le cadre de ses propositions, et celui des Etats membres, dans le cadre de la mise en oeuvre, de tenir pleinement compte des effets sur l'environnement ainsi que du principe de la croissance durable".

Enfin, on trouve encore à la suite du traité une déclaration invitant les organes communautaires ainsi que les Etats membres "à tenir pleinement compte" dans l'élaboration et la mise en oeuvre des interventions dans les domaines de la politique agricole commune, des transports, du marché intérieur et de la recherche, "des exigences en matière de bien-être des animaux".

0

CHAPITRE V

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

C'est dès 1970 que les Etats membres ont ressenti le besoin de rapprocher leurs politiques étrangères. L'adoption du rapport DAVIGNON a permis l'institution de procédures d'information réciproque et de consultation régulière afin d'harmoniser les points de vue des Etats membres en matière de politique internationale touchant aux intérêts de la Communauté européenne. Deux autres rapports, adoptés en 1973 et 1981, ainsi que la déclaration solennelle sur l'Union européenne de 1983 ont ensuite amélioré les mécanismes de ce que l'on a appelé la *"coopération politique étrangère"*. Enfin, l'Acte unique a confirmé et complété ces procédures en les institutionnalisant.

A - La situation actuelle : la coopération politique européenne

En réunissant en un même instrument juridique, portant de ce fait le nom d'Acte unique, les dispositions relatives à la Communauté européenne et celles qui régissaient la coopération politique européenne, le traité entré en vigueur le 1er juillet 1987 a symboliquement marqué la volonté des Etats membres de relier les travaux menés en matière de politique étrangère avec les progrès de la Communauté européenne. En ce sens, le préambule de l'Acte unique affirme la résolution des Etats membres à mettre en oeuvre une Union européenne *"sur la base, d'une part, de communautés fonctionnant selon leurs règles propres et, d'autre part, de la coopération européenne entre les Etats signataires en matière de politique étrangère"*.

1. Les buts de la politique européenne

L'objectif de la coopération européenne en matière de politique étrangère est *"de formuler et de mettre en oeuvre en commun une politique étrangère européenne"*. Les Etats membres *"s'engagent à s'informer mutuellement et à se consulter sur toutes questions de politique étrangère ayant un intérêt général"* afin d'aboutir à *"la concertation, la convergence de leurs positions et la réalisation d'actions communes"*. Ils assurent *"le développement progressif et la définition de principes et d'objectifs communs"* et déterminent des *"positions communes"*. Enfin, les Etats membres se disent disposés à

"coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité".

2. Les mécanismes institutionnels de la coopération politique européenne

Les dossiers relevant de la coopération politique européenne sont examinés au plus haut niveau par le Conseil européen.

Les ministres des affaires étrangères des Douze et un membre de la Commission se réunissent en outre (au moins quatre fois par an précise l'Acte unique) dans le cadre de la coopération politique européenne. En cas d'urgence, une réunion peut être convoquée dans les 48 heures.

Les directeurs politiques des Douze, réunis en un *"comité politique"*, donnent l'impulsion nécessaire, assurent la continuité de la coopération politique européenne et préparent les réunions des ministres.

C'est l'Etat qui exerce la présidence de la Communauté qui assure la présidence de la coopération politique européenne. Il est assisté par un secrétariat, composé d'un directeur et de cinq diplomates détachés par les Etats membres.

B- Les dispositions adoptées lors du Sommet de Maastricht

L'article J du traité sur l'Union européenne dispose que *"il est institué une politique étrangère et de sécurité commune"* qui, précise l'article J-1, couvre *"tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité."*

1. Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune

Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune sont :

- "- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ;*
- le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes ;*
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des*

Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris ;

- *la promotion de la coopération internationale ;*
- *le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales."*

De plus, la politique étrangère et de sécurité "*inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.*"

2. Les moyens de la politique étrangère et de sécurité commune

L'Union européenne cherche à atteindre ces objectifs par une coopération entre les Etats membres et par l'adoption et l'application d'actions communes.

a) La coopération

L'Union poursuit ces objectifs par une coopération systématique entre les Etats membres. A cette fin, ceux-ci "*s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que leur influence combinée s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions.*"

A cet égard, le nouveau traité ne fait que confirmer la situation présente. La présidence joue toujours le rôle moteur ; l'initiative revient à chaque Etat membre et - novation - à la Commission.

b) Les actions communes

L'Union poursuit également ces objectifs - et c'est là l'apport principal du nouveau traité - "*en mettant graduellement en oeuvre des actions communes dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts importants en commun.*"

La présidence a, là aussi, la responsabilité de la mise en oeuvre ; elle est assistée, le cas échéant, par l'Etat membre ayant exercé la présidence précédente et par celui qui exercera la présidence suivante, la Commission étant pleinement associée.

3. *La procédure d'adoption des actions communes*

Le Conseil européen arrête d'abord des *"orientations générales"*.

Sur la base de ces orientations générales, le Conseil des ministres des affaires étrangères décide, à l'unanimité, qu'une question fera l'objet d'une action commune.

Ayant ainsi arrêté le principe d'une action commune, il en fixe alors - toujours à l'unanimité - *"la portée précise, les objectifs généraux et particuliers que s'assigne l'Union dans la poursuite de cette action, ainsi que les moyens, procédures, conditions et, si nécessaire, la durée applicables à sa mise en oeuvre"*.

Lorsqu'il adopte cette action commune - ou ultérieurement - le Conseil peut définir les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée ; les délibérations sont alors acquises si elles recueillent au moins 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins 8 Etats membres.

Pour les actions communes également, l'initiative - c'est-à-dire le droit de saisir le Conseil d'une question - est confiée à chaque Etat membre et à la Commission. Le Parlement européen est consulté sur *"les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune"* et régulièrement informé de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

4. *La défense*

Le traité précise que *"la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune."* Il ajoute que *"l'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense."*

Il est toutefois précisé que les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense requièrent l'unanimité.

Les autres dispositions du traité relatives à la défense sont plutôt restrictives puisqu'elles précisent :

- que la politique de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres ;
- qu'elle respecte les obligations découlant pour certains Etats membres du traité de l'Atlantique nord et qu'elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

En revanche, les neuf Etats membres de l'U.E.O. (c'est-à-dire les Douze à l'exception du Danemark, de la Grèce et de l'Irlande) ont, dans une déclaration annexée au traité, ajouté les dispositions suivantes :

- "- *Les Etats membres de l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.) conviennent de la nécessité de former une véritable identité européenne de sécurité et de défense et d'assumer des responsabilités européennes accrues en matière de défense.*
- *Les Etats membres de l'U.E.O. conviennent de renforcer le rôle de l'U.E.O. dans la perspective à terme d'une politique de défense commune au sein de l'Union européenne, qui pourrait conduire à terme à une défense commune compatible avec celle de l'Alliance atlantique."*

La déclaration développe alors :

- d'une part, les relations de l'U.E.O. avec l'Union politique. *"L'objectif est d'édifier par étapes l'U.E.O. en tant que composante de défense de l'Union européenne. A cette fin, l'U.E.O. est prête à élaborer et à mettre en oeuvre, sur demande de l'Union européenne, les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense."* La déclaration prévoit en ce sens l'institution d'étroites relations de travail entre l'U.E.O. et l'Union européenne ;
- d'autre part, les relations de l'U.E.O. avec l'Alliance atlantique. *"L'objectif est de développer l'U.E.O. en tant que moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. A cette fin, l'U.E.O. est prête à développer les étroites relations de travail entre l'U.E.O. et l'Alliance et à renforcer le rôle, les responsabilités et les contributions des Etats membres de l'U.E.O. au sein de l'Alliance."*

Enfin, la déclaration traite du rôle opérationnel de l'U.E.O. en mentionnant en particulier :

- "- *une cellule de planification de l'U.E.O. ;*

- *une coopération militaire plus étroite en complément de l'Alliance, notamment dans le domaine de la logistique, du transport, de la formation et de la surveillance stratégique ;*
- *des rencontres des chefs d'état-major de l'U.E.O. ;*
- *des unités militaires relevant de l'U.E.O."*

CHAPITRE VI

LA POLITIQUE DES VISAS ET LA COOPERATION

DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE

ET DES AFFAIRES INTERIEURES

Il n'est pas inutile de rappeler que le Marché commun avait pour objectif initial la réalisation d'un espace de libre circulation des travailleurs, des marchandises et des capitaux ; la libre circulation des personnes n'est qu'une conséquence de la volonté exprimée à l'époque d'arriver à la suppression des frontières physiques, entre les Etats membres, le 31 décembre 1992. L'espace des citoyens est un effet induit d'une démarche au départ essentiellement économique dans un système intérieur de libre échange.

A - Le traité de Rome et l'Acte unique européen

Aucune des dispositions principales du traité de Rome de 1957 n'évoquait un espace sans frontières. La seule référence à la libre circulation concernait les travailleurs salariés ou indépendants.

La logique du marché l'emportait alors sur l'exercice des droits et devoirs d'une citoyenneté européenne.

Dès 1985 cependant, la Commission cherche à élargir ce dispositif. Elle s'appuie pour cela sur le jeu combiné des articles 100 3 c et 7, qui donnent une base juridique à sa démarche.

L'article 3 c stipule que l'action de la communauté comporte : "l'abolition entre les Etats membre des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux". L'article 7 de son côté, interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

Le Conseil "sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement européen, peut prendre, à la majorité qualifiée, toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations".

Sur ces bases juridiques ténues, la Commission préconise dans son livre blanc de 1985 sur l'achèvement du Marché unique un calendrier accéléré devant déboucher sur des projets de directives.

Une première directive sur les trafics de drogue devait voir le jour en 1987. Dès 1988, divers projets de directives devaient être soumis au Conseil concernant le droit d'asile, la suppression des contrôles aux frontières intérieures, la coordination des dispositions relatives au droit de séjour, d'entrée et l'accès à l'emploi des ressortissants des pays tiers, le statut des réfugiés, la politique des visas et la politique d'extradition. Ce programme était ambitieux.

La Commission tirait astucieusement argument d'une disposition du traité de Rome autorisant la disparition des obstacles à la libre circulation des personnes pour s'engager dans le droit interne des Etats membres en des matières aussi sensibles que le droit d'asile ou les problèmes d'immigration, ou la politique d'extradition.

Aucun des ces projets de directives n'a vu le jour. Le Conseil n'abordait, en effet, ces sujets qu'avec circonspection. Une approche intergouvernementale, à cinq puis à six, s'échafaudait parallèlement et débouchait sur les Accords de Schengen (14 juin 1985).

Ainsi, la Commission avait le sentiment d'être débordée par une diplomatie de tradition que certains qualifiaient déjà de procédure rétrograde et antidémocratique.

L'irritation initiale de Bruxelles contre Schengen venait de cette constatation.

L'Acte unique européen de 1987 avait cependant, depuis le début de la négociation des accords de Schengen, renforcé la base juridique du traité de Rome, puisque l'article 8 A précise que "la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement un marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992..." et que "...le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent Traité." Ces dispositions de l'article 8 A font à l'heure actuelle l'objet d'interprétations diverses et une communication de la Commission européenne est attendue, d'ici peu, dans l'optique de la suppression, au 31 décembre 1992, des frontières physiques intracommunautaires.

Cependant, les Accords de Schengen du 14 juin 1985 arrivaient à maturité avec la signature de la convention d'application du 19 juin 1990 et la ratification du traité par la France en juin 1991.

Ainsi, dans cette recherche juridique en vue d'un traitement uniforme d'un espace politique intérieur sans frontières

où pourrait s'exercer d'une façon homogène une citoyenneté européenne, les négociateurs de Maastricht avaient le choix entre deux procédures :

- la procédure communautaire initiée par la Commission à partir de bases juridiques subtiles et développées dans le livre blanc de 1985 et dans l'Acte unique de 1987 ;

- la procédure intergouvernementale tentée avec succès à six à l'occasion de la négociation des Accords de Schengen et concrétisée en 1990 par une convention d'application actuellement en cours de ratification devant les Parlements des six Etats, la France étant le seul jusqu'ici à avoir ratifié ce traité.

B - Maastricht ; le contenu du projet de traité

1. L'abandon des ambitions de la Commission

Le traité d'Union européenne, signé à Maastricht, ne confère à la Communauté aucun pouvoir dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, celles-ci relevant uniquement de l'Union, à l'exception de la politique des visas.

Il y a là un recul manifeste par rapport aux ambitions énoncées par la Commission dans son livre blanc de 1985.

La coopération intergouvernementale reste la règle des parties. Le titre VI du projet énumère les matières qui restent sous le contrôle des Etats membres.

- Articles K1 à K 9

Celles-ci portent sur :

1. La politique d'asile ;

2. Les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;

3. La politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des Etats tiers (conditions d'entrée et de circulation, conditions de séjour et lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers) ;

4. La lutte contre la toxicomanie ;

5. La lutte contre la fraude internationale ;

6. La coopération judiciaire en matière civile ;

7. La coopération judiciaire en matière pénale ;

8. La coopération douanière ;

9. La coopération policière en vue de la prévention et la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et d'autres formes graves de la criminalité internationale en liaison avec l'organisation d'un office européen de police (EUROPOL).

2. La politique des visas

Elle est communautarisée en deux étapes : (article 100 C du projet de traité). Dès l'entrée en vigueur du texte, le Conseil statuant à l'unanimité détermine les pays tiers dont les ressortissants devront être munis d'un visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres.

A compter du 1er janvier 1996, le Conseil statuera sur ces questions à la majorité qualifiée.

Une procédure d'urgence est prévue : "dans le cas où survient dans un pays tiers une situation d'urgence confrontant la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, sur recommandation de la Commission, rendre obligatoire, pour une période ne pouvant excéder six mois, l'obtention d'un visa par les ressortissants du pays en question". Toute prolongation serait ensuite décidée à l'unanimité.

3. Une fragile passerelle a été prévue dans le projet de Traité entre la procédure de coopération intergouvernementale qui est la règle et la procédure communautaire uniquement appliquée jusqu'ici en matière de visa.

En effet, l'article 100 C permet de communautariser les domaines 1 à 6 énoncés dans le titre VI du texte. Les conditions de cet éventuel transfert de responsabilités sont très précises. L'initiative revient aux Etats membres. La règle de l'unanimité est exigée du Conseil.

- La Commission doit être d'accord sur cette procédure

- Le transfert ne pourra pas porter sur les matières prévues aux paragraphes 7, 8 et 9 qui resteront, en tout état de cause, du domaine de la responsabilité des Etats.

4. Le droit d'asile

A la demande de certains Etats membres, et notamment de l'Allemagne, une action commune est préconisée afin d'harmoniser certains aspects en matière de politique d'asile.

Il est recommandé au Conseil d'examiner "avant la fin 1993" la possibilité d'appliquer à la politique d'asile la procédure communautaire prévue à l'article 100 C.

* *

*

Manifestement les négociateurs n'ont pas pu choisir sur ces matières touchant aux droits des gens entre les deux voies possibles qui caractérisèrent les recherches sur le sujet depuis dix ans.

La voie de la coopération intergouvernementale a eu en définitive la préférence des Etats pour les questions de justice et de sécurité intérieure. Il reste que la Commission est associée aux travaux intergouvernementaux préconisés par le traité en ces matières délicates.

Elle informe le Parlement européen de l'avancement des négociations. Celui-ci peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil.

Un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires est également chargé de formuler des avis destinés au même Conseil.

On voit que, là encore, les négociateurs n'ont pas su choisir une procédure claire puisque la Commission est concurrencée par un comité de coordination chargé de fournir des avis qu'elle-même ne sera plus appelée à donner.

CHAPITRE VII

LES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES ET LES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Dans la ligne de la spécificité reconnue par le traité de Rome, à la fois aux départements français d'outre-mer et aux territoires d'outre-mer, dont le degré d'intégration n'est cependant pas identique puisque, à la différence des D.O.M. qui sont intégrés, les P.T.O.M., eux, ne sont qu'associés, le projet de traité confirme la particularité de ces deux types de régions et territoires par deux déclarations annexes à l'acte final de la conférence :

- l'une relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté ;

- l'autre relative "à la représentation des intérêts des pays et territoires d'outre mer, visés à l'article 227 paragraphes 3 et 5, points a) et b) du traité instituant la Communauté européenne".

Les deux déclarations doivent être examinées attentivement, dans la mesure surtout où elles peuvent avoir des effets juridiques importants, par exemple en matière de droit d'établissement ou de relations commerciales.

A - La déclaration relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté

La spécificité des départements français d'outre-mer était mentionnée dans les dispositions de l'article 227, alinéa 2) du traité de Rome, qui précisait notamment que "les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le présent traité et notamment de l'article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions".

En réalité, pendant plus de vingt ans, la Communauté économique européenne a hésité sur le statut des départements français d'outre-mer, comme le confirme le fait que ceux-ci ont bénéficié - par le détournement dû, peut-être, à l'ignorance - du Fonds européen de développement (F.E.D.) normalement destiné d'abord aux T.O.M. français et aux pays en voie de développement comme les pays d'Afrique, de Caraïbe et du Pacifique (A.C.P.) et non aux régions ultrapériphériques des Etats de la Communauté.

L'application, au 1^{er} janvier 1993, des dispositions de l'Acte unique relatives au marché intérieur comportera un certain nombre de contraintes pour les régions ultrapériphériques de la Communauté, en particulier celles relatives à la suppression des protections nationales pour les produits agricoles tropicaux.

Dans la déclaration annexe au traité de Maastricht, la conférence reconnaît ainsi que les régions ultrapériphériques de la Communauté, dont les départements français d'outre-mer, *"subissent un retard structurel important aggravé par plusieurs phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficile, dépendance économique vis-à-vis de quelques produits) dont la constance et le cumul portent lourdement préjudice à leur développement économique et social."*

La conférence estime dès lors *"que, si les dispositions du traité instituant la Communauté européenne et du droit dérivé s'appliquent de plein droit aux régions ultrapériphériques, il reste possible d'adopter des mesures spécifiques en leur faveur, dans la mesure et aussi longtemps qu'il existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un développement économique et social de ces régions. Ces mesures doivent viser à la fois l'objectif de l'achèvement du marché intérieur et celui d'une reconnaissance de la réalité régionale en vue de permettre à ces régions de rattraper le niveau économique et social moyen de la Communauté."*

B- La déclaration relative à la représentation des intérêts des territoires d'outre-mer

Cette déclaration vise à interpréter les dispositions des paragraphes 3 et 5 points a) et b) de l'article 227 du traité de Rome, qui portaient sur le régime spécial d'association entre les pays et territoires d'outre mer et la Communauté économique européenne.

La déclaration note que, *"dans des circonstances exceptionnelles, il peut y avoir des divergences entre les intérêts de l'Union et ceux des pays et territoires d'outre-mer visés à l'article 227, paragraphes 3 et 5 points a) et b) du traité instituant la Communauté européenne."* Elle convient *"que le Conseil s'efforcera de trouver une solution conforme à la position de l'Union. Cependant, au cas où cela s'avérerait impossible, la Conférence convient que l'Etat membre concerné peut agir séparément dans l'intérêt desdits pays et territoires d'outre-mer sans que ceci porte atteinte à l'intérêt de la Communauté. Cet Etat membre informera le Conseil et la Commission lorsqu'une telle divergence d'intérêts risque de se produire et, si une action séparée est inévitable, indiquera clairement qu'il agit dans l'intérêt d'un territoire d'outre-mer mentionné ci-dessus."*

Cette déclaration pose trois séries de questions.

Tout d'abord, il est surprenant que la déclaration se situe au niveau de l'article 227 du traité de Rome, paragraphes 3 et 5, alors que ce dernier paragraphe concerne des pays dépendant des Etats membres, mais où le traité ne s'applique pas, comme par exemple les îles Féroé, Chypre, les îles anglo-normandes ou l'île de Man.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la notion de "circonstances exceptionnelles".

Celle-ci peut-elle réunir des pays et territoires dont les uns sont associés à la C.E.E., et d'autres non, d'autant qu'il ne faut jamais oublier, au bénéfice des P.T.O.M. associés, l'engagement solennel du dernier paragraphe de l'article 131 du traité de Rome, en faveur de leur développement économique et social ? On peut également s'étonner de la mention faite à Macao et Timor oriental, cités à la fin d'une déclaration relative à la représentation des intérêts des pays et territoires d'outre-mer alors que ces deux territoires ne relèvent pas de cet article.

En outre, l'un des problèmes les plus importants -et peut-être l'un des plus ambigus- dans ses conséquences possibles, notamment au regard d'éventuelles décisions de la Cour de Justice des Communautés- relève de la nationalité dans le cadre du principe de la non discrimination.

En effet, dès l'instant où l'article 8 A du Traité stipule qu'"est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre", une grave difficulté d'ordre juridique risque de naître du fait de l'opposition entre deux notions : d'une part, celle de la citoyenneté européenne appliquée aux territoires des P.T.O.M. du fait de la citoyenneté française, et d'autre part celle de la citoyenneté du territoire associé, non intégré au droit européen.

Il ne faut pas oublier, en tout état de cause, que ces territoires sont dans des zones géographiques différentes des zones européennes, que la Constitution française prévoit qu'ils doivent évoluer et que le constat d'aujourd'hui pourrait amener certains à conclure à une forme de colonisation européenne...

On notera enfin qu'un autre protocole spécial prévoit que "la France conservera le privilège d'émettre des monnaies dans ses territoires d'outre-mer selon les modalités établies par sa législation nationale" et qu'elle sera seule habilitée à déterminer la parité du franc C.F.P." (Comptoir Français du Pacifique). Ce protocole spécial confirme ainsi l'ambiguïté relative à la citoyenneté car, à

l'instar des solutions retenues pour un certain nombre de pays et territoires étrangers ayant des relations privilégiées avec des métropoles qui sont membres de la Communauté, les territoires d'outre-mer français sont associés à la Communauté européenne.

CHAPITRE VIII

LE NOUVEL ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL ET LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX

Selon l'article C du traité de Maastricht, l'Union européenne dispose *"d'un cadre institutionnel unique, qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire"*.

Ce cadre institutionnel unique recouvre cependant des processus décisionnels très divers selon que l'on se situe dans le dispositif institutionnel communautaire traditionnel ou dans des domaines qui ouvrent une plus large place à des processus intergouvernementaux (politique étrangère et de sécurité et coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures).

Enfin, des novations significatives dans le domaine du contrôle compètent l'équilibre complexe ainsi mis en place.

A - Un cadre institutionnel unique

Depuis l'origine, la construction européenne se développe par essaimage. Il y eut la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis la Communauté économique européenne, dénommée Communauté européenne par le traité de Maastricht, et la Communauté européenne de l'énergie atomique. A cet ensemble, modifié par divers traités et actes internationaux, qui forme le premier pilier de la nouvelle Union européenne, s'ajoutent la "coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures" ainsi que la "politique étrangère et de sécurité commune" (P.E.S.C.) issue de la "coopération politique européenne" dont l'Acte unique européen de 1986 avait jeté les fondements juridiques.

Le principe de l'unité du cadre institutionnel de l'Union, proclamé par l'article C du traité de Maastricht, donne une certaine cohérence à ce conglomerat communautaire et para-communautaire.

Les institutions communes, qui restent celles des Communautés européennes, ont subi un certain nombre de retouches par rapport à la situation antérieure.

Le Conseil européen

L'article 2 de l'Acte unique européen définissait la composition du Conseil européen et précisait la périodicité minimale de ses réunions. Celui-ci n'était pas pour autant intégré formellement au dispositif institutionnel des Communautés.

Le traité de Maastricht ne réalise pas cette intégration, il fait cependant explicitement état du rôle du Conseil européen dans le processus décisionnel.

De façon générale, l'article D des "dispositions communes" énonce que le Conseil européen "donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales".

Certaines dispositions sectorielles mentionnent aussi le rôle du Conseil européen. Les articles J3 § 1 et J8 § 1 et 2 des "dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune" requièrent son intervention dans les procédures de définition de la P.E.S.C. De même, en matière de politique économique, l'article 103 prévoit que les grandes orientations des politiques économiques sont adoptées sur la base d'une conclusion du Conseil européen.

Le traité de Maastricht consacre donc juridiquement, et avec une force particulière en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité, la mission que le Conseil européen exerçait déjà de fait dans le système communautaire.

Le Conseil

Dans une formule grammaticalement approximative, l'article 146 énonce que "le Conseil est formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel".

A cette formation du Conseil, de droit commun, s'en ajoute désormais une autre : "le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement" statuant à la majorité qualifiée (art. 109 J et 109 K § 2). Il s'agit en fait d'un habillage du Conseil européen dont l'autorité a vraisemblablement paru nécessaire pour lancer la dernière étape de l'union économique et monétaire, mais dont le mode de délibération consensuel n'était pas approprié à l'automatisme souhaité du processus.

Le Parlement européen

En dépit de la dénationalisation de son électorat prévue par l'article 8 B § 2, le Parlement reste "composé de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté" (art. 137). Les traités européens sont de plus en plus riches en contradictions de ce type. Par ailleurs, ni le mode d'élection, pas encore uniformisé, ni la composition, toujours inégalement représentative, ne sont modifiés. Une déclaration annexée au traité prévoit que les Etats membres examineront la question du nombre des membres à la fin de 1992 au plus tard et en temps voulu pour les élections de 1994.

La Commission

Le traité de Maastricht modifie le mode de désignation de la Commission en faisant intervenir le Parlement dans un processus qui, juridiquement, n'impliquait jusqu'à présent que les gouvernements des Etats membres bien que la pratique ait amené, lors de chaque renouvellement, la Commission à se soumettre à une sorte de vote d'investiture du Parlement.

Désormais, la procédure sera la suivante :

- désignation par les gouvernements, après consultation du Parlement, de la personnalité pressentie pour présider la Commission ;
- désignation par les gouvernements, en consultation avec le Président désigné, des autres membres de la Commission ;
- investiture de la Commission par le Parlement européen ;
- nomination de la Commission par les gouvernements.

La nomenclature institutionnelle

La Cour des Comptes, auparavant évoquée au détour des dispositions financières du traité de Rome, est promue au rang d'institution à côté du Parlement, du Conseil, de la Commission et de la Cour de justice.

Le traité de Maastricht crée par ailleurs, à côté du Comité économique et social, un nouvel organe consultatif, le **Comité des régions**. Celui-ci est composé de représentants des collectivités régionales et locales nommés pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de chaque Etat Membre pour le contingent dont il dispose (24 membres pour la France).

Le rôle des Parlements nationaux dans le traité de Maastricht

Il avait été envisagé, en vue de la démocratisation du processus décisionnel communautaire, d'y associer les Parlements nationaux en créant dans le traité d'Union une procédure et un cadre garantissant leur participation à la gestion des affaires communautaires.

On trouve la trace du débat qu'a suscité cette proposition dans la "déclaration relative au rôle des Parlements nationaux dans l'union européenne", annexée au Traité. Ce texte, dépourvu de valeur normative, mentionne l'utilité d'intensifier les échanges d'informations et les contacts entre les Parlements nationaux et le Parlement européen.

Par ailleurs, une "déclaration relative à la Conférence des Parlements" invite les Parlements nationaux et le Parlement européen à se réunir "en tant que de besoin" en une Conférence (ou en Assises) qui sera consultée sur les grandes orientations de l'Union et qui entendra le Président du Conseil européen et le Président de la Commission lors de ses réunions.

B - Un processus décisionnel diversifié

Le traité de Maastricht poursuit la diversification du processus décisionnel communautaire et para-communautaire sous la pression de nécessités parfois difficilement conciliables : la gestion largement intergouvernementale des nouvelles politiques, le renforcement de la capacité décisionnelle du Conseil dans les domaines d'intervention déjà existants, l'accession du Parlement européen à la co-décision législative.

Il convient donc de distinguer le processus de décision communautaire de droit commun et le processus de décision dans les domaines de l'Union qui échappent au droit communautaire classique.

1. Le processus décisionnel communautaire

Les principales modifications apportées par le traité de Maastricht au processus décisionnel de la Communauté européenne répondent au souci de rendre plus efficace et plus démocratique le fonctionnement du système.

a) Le mode de décision du Conseil

Dans les matières nouvellement ouvertes à la compétence communautaire (politique économique et monétaire, santé publique, protection des consommateurs, éducation et formation, grands réseaux, coopération au développement) le mode de délibération du Conseil est le plus souvent la majorité qualifiée dans le cadre des procédures définies par les articles 189 B et 189 C. L'unanimité n'est alors exigée au cours du processus d'adoption d'un acte que pour passer outre une intervention de la Commission ou du Parlement. Il s'agit alors de protéger la participation de ceux-ci à la décision communautaire.

Le traité de Maastricht ne consacre l'unanimité comme mode de délibération du Conseil que dans des cas peu nombreux : les actions et les recommandations communautaires en matière culturelle (art. 128), les mesures spécifiques appuyant l'action des Etats membres en matière industrielle (art. 130 § 3), les missions assignées aux fonds structurels et l'organisation de ceux-ci, ainsi que les règles générales qui leur sont applicables (art. 130 D), la création de structures nouvelles en matière de recherche et développement (art. 130 O), certaines dispositions intéressant l'environnement (art. 130 S).

b) La place accordée au Parlement européen

• Le Parlement européen intervient actuellement dans le processus législatif selon trois procédures :

- **la consultation** : le Parlement donne son avis non contraignant en une seule lecture (ex. agriculture).

- **la coopération** : instaurée par l'Acte unique. Elle s'applique au marché intérieur, à la politique sociale, à certains aspects de la cohésion économique et sociale, à la recherche, et donne un pouvoir d'amendement au Parlement.

Elle prévoit deux lectures.

A l'issue de la première lecture, le Conseil, à la majorité qualifiée, arrête une position commune.

Le Parlement dispose alors de trois mois pour :

. l'adopter ;

. la rejeter à la majorité absolue. Si la Commission ne retire pas sa proposition, le Conseil peut l'adopter à l'unanimité ;

. l'amender, La Commission fait alors une proposition réexaminée en décidant des amendements du Parlement qu'elle retient ;

. le Conseil les adopte à la majorité qualifiée mais ne peut les repousser qu'à l'unanimité.

- **l'avis conforme**, instauré par l'Acte unique est nécessaire pour approuver l'adhésion de nouveaux Etats-membres et la conclusion des accords d'association.

• Le traité de Maastricht instaure une nouvelle procédure, définie à l'article 189 B, qui s'ajoute aux trois précédentes et qui fait du Parlement européen le co-législateur partiel du système communautaire en instaurant un système de co-décision, cette procédure comporte les étapes suivantes :

- **la proposition** présentée par la Commission au Parlement et au Conseil ;
- **la première lecture** par le Parlement ;
- **la position commune** du Conseil, définie à la majorité qualifiée ;
- **la seconde lecture** par le Parlement, qui aboutit, dans un délai de trois mois après la transmission de la position commune, soit à son approbation (majorité simple), soit à son rejet (majorité absolue), soit à l'adoption d'amendements (majorité absolue).

En cas de rejet, le Conseil peut lancer la procédure de conciliation décrite ci-dessous. Dans ce cas, le rejet ne devient éventuellement définitif qu'à l'issue de cette procédure.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de trois mois qui lui est accordé pour la seconde lecture, le dernier mot revient au Conseil ;

- si le Parlement a choisi d'amender la position commune, l'étape suivante comporte **l'examen par le Conseil des propositions d'amendements** à la majorité qualifiée (à l'unanimité pour ceux que la Commission désapprouve). Le délai imparti est de trois mois. Si le Conseil approuve les amendements, l'acte est arrêté ;
- **la conciliation** : dans les cas où l'acte n'a pu être arrêté à l'issue de la phase précédente, un comité de conciliation paritaire Parlement-Conseil est chargé d'élaborer un "projet commun". La Commission participe au comité de conciliation

sans y disposer d'un pouvoir juridique particulier : elle est chargée de "promouvoir un rapprochement" entre les deux partenaires principaux. Le délai imparti est de six semaines.

Si le comité de conciliation n'a pu élaborer de projet commun, la procédure est arrêtée dès ce stade à moins que le conseil ne confirme à la majorité qualifiée, dans un délai de six semaines, sa position commune initiale, éventuellement amendée selon les propositions du Parlement. Le Parlement a ensuite la faculté de rejeter à la majorité absolue, et dans un délai de six semaines, le texte adopté par le Conseil ;

- l'examen du "projet commun" par le Conseil (majorité qualifiée) et par le Parlement (majorité absolue). Faute d'approbation du projet par l'une des deux institutions dans un délai de six semaines, la procédure est arrêtée ;

A côté de l'instauration de la procédure de l'article 189B, qui ne s'applique qu'à un nombre limité de matières (marché intérieur, culture, santé publique, protection des consommateurs, programmes-cadres de recherche, grands réseaux), le renforcement des pouvoirs législatifs du Parlement européen apparaît dans la généralisation à presque tous les domaines de l'exigence minimale de consultation de celui-ci (sauf la politique commerciale) et dans l'extension de la procédure de coopération (art. 189 C) à de nouveaux domaines (transports, cohésion, environnement).

On note par ailleurs une extension du domaine de l'avis conforme : citoyenneté, création de nouveaux fonds structurels et définition de leurs missions, instauration d'une procédure électorale uniforme pour le parlement européen.

2. Le processus décisionnel para-communautaire

Dans les domaines de l'Union non couverts par les traités communautaires : la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, le processus décisionnel mis en place par le Traité de Maastricht contient de fortes connotations intergouvernementales.

Dans le domaine de la P.E.S.C., l'équilibre institutionnel privilégie largement le Conseil :

- le Conseil européen définit les principes et orientations générales ;
- le Conseil applique ces orientations en adoptant à l'unanimité des positions ou des actions communes. Il décide à l'unanimité

des questions qui seront traitées à la majorité qualifiée dans le cadre d'une action commune ;

- l'initiative des propositions appartient concurremment à chaque Etat membre et à la Commission qui "est pleinement associée aux travaux" ;
- le Parlement européen est consulté et informé, il peut adresser des questions et formuler des recommandations au Conseil ;
- la présidence du Conseil a la responsabilité de la mise en oeuvre des actions communes.

En ce qui concerne la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, le schéma retenu est sensiblement équivalent :

- le Conseil, lieu d'échange d'informations et de consultation entre les Etats membres peut arrêter des positions communes, promouvoir toute coopération utile, adopter des actions communes, établir des conventions ouvertes à la ratification des Etats membres. Le mode de délibération est l'unanimité. Toutefois, il peut être décidé, à l'unanimité, que les mesures d'application d'une action commune seront adoptées à la majorité qualifiée ;
- l'initiative des propositions soumises au Conseil appartient à tout Etat membre ou à la Commission. Toutefois, en ce qui concerne la coopération en matière pénale, douanière et policière, l'initiative est réservée aux Etats membres ;
- les pouvoirs du Parlement sont identiques à ceux qui lui sont attribués pour la P.E.S.C.

Les procédures instituées dans les matières para-communautaires nouvelles sont ainsi caractérisées par trois éléments : le rôle central du Conseil, l'effacement de la Commission, le rôle marginal du Parlement européen.

C - Les procédures de contrôle

Le traité de Maastricht semble ouvrir la voie à un renforcement du rôle de la Cour de justice des Communautés dans l'équilibre institutionnel. Parallèlement, certaines procédures de contrôle politique déjà expérimentées par le Parlement européen reçoivent une consécration formelle qui pourrait favoriser leur développement.

1. Le contrôle juridictionnel

Le traité n'étend pas matériellement le champ du contrôle exercé par la Cour de justice puisque l'article L des dispositions finales exclut de celui-ci la P.E.S.C. ainsi que la justice et les affaires intérieures (dans ce dernier cas, la Cour peut cependant recevoir compétence pour l'interprétation et l'application des conventions envisagées à l'article K 3 § 2 c). Si le contrôle de la Cour est ainsi limité aux traités communautaires et aux dispositions du Traité de Maastricht applicables à l'ensemble des politiques de l'Union européenne, il n'en est pas moins sensiblement renforcé dans son domaine.

Le recours en manquement

Le recours contre le manquement d'un Etat membre aux obligations qui lui incombent en vertu du traité est ouvert à la Commission et à tout autre Etat membre par les articles 169 et 170 du traité.

La reconnaissance du manquement par la Cour de justice (art. 171) ne comportait jusqu'à présent que l'obligation non sanctionnée de "prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt". Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article 171, une procédure nouvelle permet à la Commission de saisir la Cour de justice de l'inaction persistante d'un Etat condamné pour manquement. La Cour peut infliger à celui-ci le paiement d'une amende ou d'une astreinte.

Il faut noter que la possibilité d'infliger une condamnation pécuniaire à un Etat membre est totalement nouvelle dans le système communautaire.

2. Le contrôle parlementaire

L'article 138 C du traité de Maastricht consacre la pratique, à laquelle le Parlement recourt déjà largement, des commissions d'enquête. Des commissions temporaires d'enquête pourront donc être constituées pour examiner "les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire, sauf si les faits allégués sont en cause devant une juridiction et aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée".

D'autre part, "les modalités d'exercice du droit d'enquête sont déterminées d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission". On note que le traité

n'accorde ainsi au Parlement aucun pouvoir d'investigation à l'intérieur des États membres.

Une autre forme de contrôle est créée par le traité de Maastricht dans la mouvance du Parlement. Il s'agit du médiateur, qu'il nomme, dont il fixe le statut et dont il reçoit les rapports.

DEUXIÈME PARTIE

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Réunions du 15 et du 22 avril 1992

1 - Recherche et développement technologique

M. Guy Cabanel, rapporteur, a présenté les dispositions du traité consacrées à la **recherche et au développement technologique**. Après avoir rappelé les étapes de la coopération communautaire dans le domaine de la recherche et du développement technologique et notamment l'adoption d'un programme-cadre en 1980, il a observé que c'est l'Acte unique européen qui a consacré la compétence de la Communauté dans ce domaine. Par la suite, de nouveaux programmes cadres ont été adoptés, le dernier en date couvrant la période 1990-1994.

Le rapporteur a fait valoir que le traité de Maastricht définissait les objectifs de manière plus large que précédemment en évoquant la promotion des actions de recherche jugées nécessaires au titre d'autres chapitres du traité. Il a insisté sur le fait que le traité prévoit une modification de la procédure en ce domaine. Sous le régime de l'Acte unique européen, le programme-cadre était arrêté par le Conseil, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, les programmes sectoriels faisant l'objet de la procédure de coopération avec le Parlement ; ce dernier disposait ainsi d'un pouvoir d'obstruction qu'il a utilisé en 1990. Désormais, le programme-cadre sera adopté selon la procédure de co-décision de l'article 189 B, au cours de laquelle, par dérogation, le Conseil devra statuer à l'unanimité.

M. Guy Cabanel a estimé que cette nouvelle procédure, si elle risquait de connaître un déroulement difficile, permettrait peut-être de rendre davantage responsable le Parlement européen.

M. Guy Cabanel a remarqué que le contrôle de la dépense par le Conseil est renforcé puisque le programme-cadre fixe désormais le montant global maximum et non plus le montant estimé nécessaire.

Enfin, le rapporteur a exprimé le souhait que les dispositions du traité n'interfèrent pas dans la mise en oeuvre du

programme EUREKA dont les objectifs sont différents, l'initiative relevant le plus souvent de laboratoires ou d'entreprises privées.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur les conditions de fonctionnement du programme communautaire d'aide à la télévision haute définition (T.V.H.D.).

En réponse, **M. Guy Cabanel**, rapporteur, a observé que, comme la délégation l'avait déjà constaté lors de précédents débats, le programme T.V.H.D. et le programme JESSI figurent dans le programme EUREKA où manifestement ils n'ont pas leur place.

Evoquant le programme TELECOM 2 A, **M. René Trégouët** a noté qu'en ce domaine les gouvernements étaient seuls compétents.

2 - Protection de l'environnement

M. Guy Cabanel a évoqué les dispositions du traité relatives à la protection de l'environnement. Il a fait remarquer que le traité de Maastricht comportait pour une bonne part, en ce domaine, des innovations plus formelles que substantielles, l'environnement étant désormais clairement une politique de la Communauté.

Il a observé que les modifications essentielles se situent dans les procédures adoptées et le mode de financement. Le traité procède à un élargissement des cas de vote à la majorité qualifiée ; toutefois, continuent de relever du régime de l'unanimité des éléments essentiels de la politique de l'environnement, en particulier les dispositions fiscales et les "mesures affectant sensiblement le choix d'un Etat membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique".

M. Guy Cabanel, tout en indiquant que l'extension des votes à la majorité qualifiée du Conseil faciliterait l'adoption de mesures de protection de l'environnement, a souligné que des "majorités de rencontre" pourraient compromettre la bonne application du principe de subsidiarité, et, par exemple, porter atteinte à certaines traditions nationales, tels que des modes particuliers de chasse ou à la tauromachie.

Concernant le financement, le rapporteur a relevé que les Etats membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement, tout en signalant la création, à la fin de 1993, d'un fonds de cohésion dont bénéficiera la politique de l'environnement. A ce sujet, il s'est inquiété de la dispersion des financements puisque le nouveau fonds de cohésion s'ajoutera aux

fonds structurels. Il a rappelé qu'une fusion des fonds structurels avait déjà été évoquée lors du débat sur l'Acte unique européen et que celle-ci demeurerait à l'ordre du jour.

M. Guy Cabanel a souligné également que des difficultés existaient pour la ratification en Allemagne fédérale, les Länder ayant une compétence quasi exclusive en matière d'environnement.

Concluant son exposé, le rapporteur a fait valoir que le traité sur l'Union européenne n'apportait pas de modifications profondes des orientations de la Communauté en ce domaine, lesquelles ont pour but le progrès industriel dans le respect de l'environnement.

M. Yves Guéna, évoquant l'extension des compétences communautaires et donc des compétences de la Commission des Communautés, a rappelé les débats de la délégation à ce propos : la notion de subsidiarité, définie de manière vague, permettra à la Commission de se considérer comme compétente sans limites, la Cour de Justice des Communautés européennes décidant en dernier ressort ; par ailleurs, l'extension de ces compétences se fera dans des domaines de nature législative alors même que le rôle des Parlements nationaux n'est évoqué que de manière lapidaire, dans une déclaration annexée au traité ; enfin ces nouvelles compétences seront une source de dépenses considérables pour les Etats, les parlements nationaux restant dépourvus de tout réel pouvoir de contrôle à cet égard. Sur ces trois points, **M. Yves Guéna** a constaté que le traité n'apportait aucune amélioration.

M. Guy Cabanel lui a répondu que, dans le domaine de la recherche tout au moins, le traité se montre sans doute plus favorable au Parlement européen qu'à la Commission. Il a rejoint **M. Yves Guéna** pour s'inquiéter de la portée réelle du principe de subsidiarité. Il a estimé également que le rôle de la Cour de Justice pouvait faire craindre l'apparition d'un gouvernement des juges, mais, citant l'arrêt "Cassis de Dijon", il a remarqué que la Cour avait joué un rôle éminent dans les progrès de la Communauté. Enfin, il a observé qu'en matière d'environnement, le financement serait assuré par les Etats, ce qui ne manquera pas d'avoir des conséquences quant à l'application du principe de subsidiarité. Il a alors regretté que le traité n'ait pas retenu l'idée d'un Sénat des Etats parmi les institutions communautaires, car cela aurait pu contribuer à limiter les conflits éventuels.

M. Paul Masson, citant l'exemple de la centrale de Cattenom, s'est interrogé sur les possibilités éventuelles

d'intervention de la Commission à propos de la politique nucléaire des Etats membres.

M. Guy Cabanel, rapporteur, a rappelé que la politique énergétique relevait du régime de l'unanimité au sein du Conseil ; il a toutefois relevé que la Commission pourrait arguer du risque de pollution transfrontalière pour saisir les institutions communautaires.

A **M. Xavier de Villepin**, qui souhaitait obtenir des précisions sur les modalités de mise en oeuvre du principe de subsidiarité, sur le fonctionnement du fonds de cohésion, et sur l'instauration éventuelle d'une écotaxe, le **rapporteur** a tout d'abord répondu que le principe de subsidiarité s'appliquerait probablement en fonction des cas d'espèce. Quant à l'écotaxe, sa mise en oeuvre nécessiterait l'unanimité au sein du Conseil puisqu'il s'agit d'une mesure ayant des incidences fiscales. Enfin, le fonds de cohésion risque d'être financé par un nombre très restreint d'Etats puisque le traité prévoit la possibilité de moduler la participation financière des Etats les moins développés.

M. Michel Poniowski, notant que l'Europe se développait autour de deux axes géographiques, l'axe rhénan et l'axe Seine-Vallée du Rhône, a exprimé la crainte que l'axe rhénan soit de plus en plus favorisé au détriment de l'axe Seine-Vallée du Rhône.

M. Guy Cabanel a estimé que les investissements devaient s'orienter vers les régions où existent déjà des capacités de recherche et qu'il fallait éviter le saupoudrage et, évoquant l'exemple du Synchrotron, il a fait observer que l'axe Seine-Vallée du Rhône n'était pas systématiquement pénalisé.

Citant les exemples de la politique de l'environnement et de la culture, **M. Maurice Blin** s'est demandé s'il ne serait pas possible aux Etats fédéraux, et en particulier à l'Allemagne fédérale, de se dégager de leurs obligations en arguant de la répartition des compétences entre le niveau fédéral et les Länder.

Le **rapporteur** a souligné que ce risque était parfaitement connu, le problème s'étant déjà posé lors de la signature de l'Acte unique européen. A l'époque le dialogue s'était établi, pour les domaines concernés, directement entre Bruxelles et les Länder.

M. Jacques Genton, président, a souligné la création par le traité de Maastricht, d'un comité des régions à la demande des Länder.

3 - Citoyenneté de l'Union

Le président Jacques Genton a,, en tant que rapporteur, présenté les dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union.

Après avoir rappelé que l'article 8 du traité pose le principe selon lequel "est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre", il a décrit les droits qui constituent la base du statut personnel du citoyen de l'Union (droit à la libre circulation et droit de séjour, droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections européennes, droit à la protection diplomatique et consulaire, droit de pétition et droit de recours au médiateur).

Il a alors formulé deux observations de caractère général :

- d'une part, ces dispositions ne sont pas d'application directe, leur application étant subordonnée à l'adoption de textes ultérieurs qui sont, soit des textes communautaires qui devront être adoptés par le Conseil à l'unanimité (libre circulation, droit de séjour, droit de vote et d'éligibilité), soit des accords intergouvernementaux (protection diplomatique et consulaire),

- d'autre part, ces premiers éléments de la citoyenneté de l'Union sont appelés, en vertu de l'Article 8 E du traité, à se développer par la suite ; toutefois, le traité précise que les Etats membres devront adopter les mesures complémentaires "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

Le rapporteur a alors noté qu'une de ces dispositions - celle qui est relative au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales - revêtait, dans le débat politique actuel, une importance tout à fait particulière.

Il a, sur ce point, formulé trois remarques d'ordre juridique :

- le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 9 avril, précisé que cette disposition était contraire à la Constitution française ; cette contrariété avec la Constitution avait d'ailleurs été relevée par le ministre des Affaires étrangères au cours des négociations de la Conférence intergouvernementale lorsque ce point y avait été examiné, le 14 mai 1991 ;

l'ampleur de cette contrariété avec la Constitution ne peut être déterminée aujourd'hui avec précision puisqu'elle dépendra des modalités qui figureront dans le texte communautaire d'application qui n'interviendra vraisemblablement qu'en 1994 ;

- le texte du traité prête d'ailleurs à des interprétations diverses puisque l'on ne connaît pas exactement la portée et la limite des "dispositions dérogatoires", ni la nature des "problèmes spécifiques à des Etats membres".

M. Jacques Genton, rapporteur, a regretté que le ministre des affaires étrangères n'ait, depuis deux mois et demi, donné aucune réponse à la lettre que le Président du Sénat lui avait adressée, à la fin du mois de janvier, pour lui demander les précisions qui avaient pu être apportées au cours de la Conférence intergouvernementale sur ces questions. Il a souligné qu'il convenait de garder à l'esprit qu'il reviendrait, en tout état de cause, à la Cour de justice d'interpréter ces dispositions.

Il a ajouté que Mme Elisabeth Guigou, lors de son audition par la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, le 17 décembre 1991, avait déclaré que le Gouvernement français n'envisageait pas de recourir aux dérogations générales prévues dans le traité, mais qu'il faudrait en revanche veiller, dans les textes d'application, à prendre en compte les particularités françaises.

Après avoir observé que cette disposition était en rupture avec la tradition républicaine qui confond citoyenneté et nationalité, le rapporteur a souligné qu'elle aurait pour effet de créer trois catégories de personnes en France : celles qui disposent des droits politiques à part entière, celles qui disposent d'une partie des droits politiques, celles qui ne disposent pas des droits politiques.

Il a ajouté que la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants communautaires pour les élections municipales pouvait faire apparaître deux craintes :

- celle d'une extension de cette reconnaissance aux élections nationales ; si l'on justifie aujourd'hui la participation des ressortissants de la Communauté aux élections municipales par la constatation qu'ils paient des impôts et sont donc, de ce fait, fondés à participer à la vie communale, ne sera-t-on pas enclin, sur le même fondement, à demander plus tard leur participation aux élections nationales ?

- celle d'une extension de la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales à l'ensemble des

étrangers résidant en France ; ne fera-t-on pas valoir, demain, que le fait d'accorder le droit de vote à un Grec résidant en France depuis 6 ans et de ne pas l'accorder à un Turc y résidant depuis 15 ans -c'est-à-dire à conférer le droit de vote aux non nationaux selon leur origine nationale et non selon la durée de leur résidence- est inacceptable ?

M. Jacques Genton a rappelé à ce propos qu'une convention du Conseil de l'Europe, adoptée le 13 novembre 1991, prévoit d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout étranger résidant dans l'Etat depuis 5 ans ; seuls quatre pays sur les vingt-six du Conseil de l'Europe ont à ce jour signé cette convention : ce sont le Danemark, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni.

Le rapporteur a alors exposé les deux caractéristiques essentielles de la proposition de directive sur "le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence" que la Commission des Communautés avait élaborée en 1988 :

- exigence d'une durée minimale de résidence dans l'Etat membre. Cette durée ne devait pas excéder celle d'un mandat du conseil municipal -soit 6 ans pour la France- pour le droit de vote ; elle ne devait pas excéder celle de deux mandats du conseil municipal -soit 12 ans pour la France- pour le droit d'éligibilité ;

- exclusion de certaines fonctions. Les Etats membres garderaient la possibilité de réserver les fonctions de maire ou d'adjoint au maire ainsi que la qualité de grand électeur d'une assemblée parlementaire à leurs seuls nationaux.

Il a rappelé que cette directive avait rencontré un accueil réservé de la part du Conseil et que, lors de son examen par le Parlement européen, les seuls membres français du Parlement européen à l'avoir adoptée avaient été les députés européens socialistes et un membre du groupe du Parti populaire européen (P.P.E.).

M. Philippe François a fait observer qu'il était difficile d'évaluer dès aujourd'hui les conséquences du traité en ce domaine et qu'il fallait attendre de connaître le contenu de la réforme constitutionnelle.

M. Daniel Millaud a évoqué le cas particulier des populations des pays et territoires d'outre-mer, soulignant le peu de clarté du traité en ce domaine et annonçant qu'il développerait ce problème lors de l'examen des dispositions du traité relatives aux P.T.O.M.

M. Michel Caldaguès a remarqué qu'il n'était pas encore possible de mesurer exactement les transferts de souveraineté qu'entraînera le traité sur l'Union européenne, et que le Parlement s'apprêtait en fait à déléguer à l'exécutif le pouvoir de déterminer l'ampleur de ce transfert de souveraineté.

M. André Rouvière a fait valoir que chaque Etat pourrait mettre en oeuvre des adaptations du droit de vote et d'éligibilité en fonction des particularités de sa législation nationale.

M. Michel Caldaguès lui a répondu qu'une telle possibilité n'existerait que dans les limites posées par la Cour de Justice.

M. Michel Poniatoski, relevant que l'on avançait le caractère non renégociable et irréversible du traité, s'est interrogé sur la possibilité éventuelle d'une lettre interprétative. Citant les cas de l'Allemagne et du Danemark, où de telles lettres sont envisagées, et estimant que beaucoup d'aspects du traité sont aujourd'hui prématurés, il a demandé que le gouvernement prenne clairement position sur la possibilité d'une telle lettre et sur les domaines qu'elle pourrait, le cas échéant, toucher.

M. Jean-Pierre Bayle, insistant sur le rôle moteur de la France dans les négociations, a déclaré que celle-ci ne pouvait aujourd'hui multiplier les demandes de dérogations. Il a fait valoir que le gouvernement souhaitait suivre le plus rigoureusement possible la décision du Conseil constitutionnel.

M. Paul Masson a estimé qu'une lettre interprétative paraissait nécessaire à propos de l'irréversibilité. Il a en effet observé que, le peuple étant souverain, il paraissait choquant que ses représentants puissent ratifier un traité et déclarer ses clauses irréversibles.

M. André Rouvière a indiqué que si l'irréversibilité était choquante sur le plan des principes, elle n'en constituait pas moins un gage d'efficacité non négligeable.

M. Yves Guéna a rappelé que le Président de la République lui-même s'était déjà livré à une interprétation en évoquant les éventuelles restrictions au droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales. S'agissant de l'irréversibilité, il a fait valoir que tout traité ratifié s'appliquait *rebus sic stantibus* et que cette irréversibilité concernait essentiellement l'union monétaire. A ce sujet, M. Yves Guéna a observé qu'il était impossible de créer une monnaie unique sept ans à l'avance.

M. Jean-Pierre Bayle a souligné que, dans le domaine de la citoyenneté, la proposition de directive de juin 1988 prenait déjà en compte les spécificités de la France.

M. Xavier de Villepin, revenant sur l'union monétaire, a rappelé que l'irréversibilité s'appliquait, en tout état de cause, de manière identique à tous les Etats membres, à l'exception de la Grande-Bretagne qui bénéficie, dans le traité, d'une clause spécifique. Il s'est d'autre part inquiété des éventuelles conséquences d'un rejet du traité par le Danemark lors du référendum du 2 juin prochain.

M. Jacques Genton, président, a indiqué que le rejet du traité par un des Etats-membres entraînerait la fin du processus de ratification ; il a rappelé à cet égard l'exemple de la Communauté européenne de défense.

M. Michel Poniatowski a envisagé la possibilité que le Danemark s'engage alors dans une renégociation avec l'ensemble de la Communauté.

M. André Rouvière a fait observer qu'en matière d'interprétation, tout était possible, la seule limite étant de ne pas dénaturer l'esprit du traité.

Enfin, **M. Xavier de Villepin** s'est demandé si le premier pays à ratifier le traité de Maastricht ne serait pas défavorisé par rapport aux autres, susceptibles de faire ultérieurement des réserves.

4 - Régions ultrapériphériques, pays et territoires d'Outre-mer

M. Daniel Millaud, rapporteur, a présenté les dispositions du traité relatives aux régions ultrapériphériques et aux Pays et territoires d'outre-mer. Rappelant que les P.T.O.M. ne sont qu'associés à la Communauté, il a observé que le traité confirme la particularité de ces deux types de régions et territoires par deux déclarations annexées à l'acte final de la conférence.

S'agissant des régions ultrapériphériques de la Communauté, le rapporteur a rappelé que la Communauté avait longtemps hésité sur le statut des D.O.M. français, et a souligné que la déclaration annexée au traité de Maastricht évoquait la possibilité d'adopter des mesures spécifiques en faveur de ces régions qui "subissent un retard structurel important aggravé par plusieurs phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficile, dépendance économique vis-à-vis de certains pays)".

A propos de la déclaration relative à la représentation des intérêts des T.O.M., **M. Daniel Millaud** a relevé sa grande complexité et s'est interrogé sur la nature des "circonstances exceptionnelles" qui permettraient à un Etat d'agir séparément de la Communauté dans l'intérêt des P.T.O.M. De plus, la déclaration se situe au niveau de l'article 227 du traité de Rome, paragraphes 3 et 5, alors que ce dernier paragraphe concerne des pays dépendants des Etats membres mais non associés.

Revenant sur les dispositions traitant de la citoyenneté de l'Union, il a observé que des difficultés risquaient de surgir du fait de l'opposition entre deux notions : d'une part, celle de la citoyenneté européenne appliquée aux territoires des P.T.O.M. du fait de la citoyenneté française et d'autre part celle de la citoyenneté de territoire associé, non intégrée au droit européen.

Le rapporteur a enfin souligné que la France conservait la possibilité d'émettre du franc Pacifique, et il a exprimé le désir que la délégation puisse avoir connaissance de la façon dont les autres Etats membres organisent leurs relations vis-à-vis des territoires avec lesquels ils ont des relations privilégiées.

5 - Politique étrangère et de sécurité commune

M. Yves Guéna, rapporteur, a exposé les dispositions du traité portant sur la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune. Rappelant les initiatives antérieures dans ce domaine et les objectifs d'une telle politique commune, le rapporteur a souligné le caractère approximatif du texte et la difficulté d'interprétation qui en découle.

Abordant les moyens de cette politique, il a évoqué la coopération entre les Etats membres et les actions communes qu'ils pourront être conduits à mener. Pour la mise en oeuvre de telles actions, le Conseil européen arrête des orientations générales, le Conseil des affaires étrangères décidant à l'unanimité qu'une question fera l'objet d'une action commune et fixant, toujours à l'unanimité, la portée précise et les objectifs que s'assigne l'union dans la poursuite de cette action, ainsi que les moyens, procédures, conditions, et, si nécessaire, la durée applicable à sa mise en oeuvre. Lorsqu'il adopte cette action commune, ou ultérieurement, le Conseil peut définir les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée. S'agissant de la défense, le rapporteur a noté que l'union de l'Europe occidentale faisait désormais partie intégrante du développement de l'union européenne et qu'une déclaration annexée au Traité était consacrée aux relations entre ces deux entités. Les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense requièrent l'unanimité.

De manière générale, M. Yves Guéna a observé que le Traité, par les dispositions incitatives qu'il comporte et les nouvelles procédures qu'il met en place, était marqué par une certaine suspicion à l'égard des politiques nationales. Il a noté que, dans un domaine particulièrement évolutif, les procédures sont lourdes et, par là même, susceptibles de gêner les actions. Il existe de plus un risque que, pour parvenir à l'unanimité, les interventions se fassent sur le plus petit dénominateur commun existant entre les Etats. Le rapporteur s'est alors interrogé sur le fait de savoir si la France, sous le régime du Traité de Maastricht, aurait pu reconnaître la Chine populaire ou quitter le commandement intégré de l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) comme elle l'a fait. A propos de la défense, M. Yves Guéna s'est étonné que la compatibilité avec la stratégie de l'Alliance atlantique soit expressément affirmée dans un tel traité institutionnel où figure, par ailleurs, l'affirmation de l'identité de l'Union européenne sur la scène internationale. Enfin, se demandant, d'une part, si les dispositions relatives à la politique étrangère étaient véritablement novatrices ou si elles étaient la simple mise en forme de la pratique résultant de l'Acte unique, d'autre part, si la procédure des "actions communes" était viable, le rapporteur a souligné l'absence totale de prise en compte de la situation nouvelle de l'Europe de l'Est dans le traité et a exprimé la crainte que l'approfondissement ne constitue une gêne pour l'élargissement de la Communauté.

M. Xavier de Villepin s'est félicité du progrès que constituait la définition d'une politique étrangère et de sécurité commune, tout en reconnaissant les difficultés de l'application d'une telle politique, mises en évidence lors de la crise yougoslave. Il s'est réjoui de la prise en compte de l'U.E.O. dans le texte du traité. Enfin, il a fait remarquer que le soutien à l'Europe de l'Est ne pouvait passer que par une Europe occidentale forte.

M. Michel Poniatoski, évoquant le pouvoir de proposition de la Commission dans ce domaine, s'est demandé si celle-ci ne pouvait pas, par ce biais, tenter de forcer la main du Conseil. Rappelant que la Commission avait proposé qu'il n'y ait pas d'intervention en Irak, il a estimé qu'une action de guerre était de la responsabilité des gouvernements et non de la Commission.

M. Yves Guéna, rapporteur, se déclarant lui-même surpris de cette reconnaissance d'un pouvoir de proposition à la Commission, a toutefois estimé que le poids de celle-ci ne serait sans doute pas prépondérant face aux chefs d'Etat et de Gouvernement.



6 - Politique des visas et coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

M. Paul Masson, rapporteur, a présenté les dispositions traitant de la politique des visas et de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Rappelant l'historique de la problématique de la libre circulation des personnes en Europe, le rapporteur a insisté sur les hésitations des négociateurs entre les deux voies possibles : d'une part, celle de la coopération intergouvernementale et, d'autre part, celle de la communautarisation des matières touchant au droit des gens.

La première voie a été celle de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 et de sa convention d'application du 19 juin 1990. La seconde s'est trouvée exprimée dans le livre blanc de la commission de 1985 et dans l'article 8 A résultant de l'Acte unique qui stipule que : "le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité".

Le rapporteur a ensuite souligné que le traité d'Union européenne signé à Maastricht ne confère à la Communauté aucun pouvoir dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, à l'exception de la politique des visas. Certes, une passerelle fragile a été prévue dans le traité entre la procédure de coopération intergouvernementale et la procédure communautaire réservée par l'article 100 C aux seuls visas ; mais cette possibilité de communautarisation, à l'initiative des Etats membres avec l'accord de la Commission et l'unanimité du Conseil, ne porte que sur une partie seulement des matières de la coopération intergouvernementale : la politique d'asile, les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres et l'exercice du contrôle de ce franchissement, la politique d'immigration, la lutte contre la toxicomanie, la lutte contre la fraude internationale et la coopération judiciaire en matière civile. Le transfert ne pourra donc pas s'effectuer pour la coopération judiciaire en matière pénale, la coopération douanière et la coopération policière.

Revenant sur la politique des visas, le rapporteur a précisé que celle-ci est communautarisée en deux étapes : dans un premier temps, le Conseil statuera à l'unanimité pour déterminer la liste des pays dont les ressortissants devront être munis d'un visa ;

dans un second temps -à compter du 1er janvier 1996- le Conseil statuera à la majorité qualifiée.

Rappelant que le Conseil constitutionnel avait décidé que les conditions essentielles de la souveraineté nationale ne se trouveraient affectées qu'à compter du 1er janvier 1996, date à laquelle la politique commune des visas sera décidée par le Conseil des ministres des Communautés à la majorité qualifiée, **M. Paul Masson, rapporteur**, a estimé que l'exercice de la souveraineté nationale serait en réalité affecté, sur ce point précis, dès l'entrée en vigueur du traité ; en effet, la France pourra sans nul doute jusqu'au 1er janvier 1996 s'opposer à l'instauration d'un visa pour les ressortissants d'un pays tiers puisque l'unanimité est requise, mais elle sera, elle-même, soumise à la règle de l'unanimité lorsqu'elle estimera qu'il est de l'intérêt national d'exiger un visa pour les ressortissants d'un pays tiers.

Analysant la procédure d'urgence prévue au point 2. de l'article 100 C, **M. Paul Masson, rapporteur**, a précisé qu'à la différence du dispositif d'exception inclus dans la convention d'application de l'accord de Schengen, celle retenue par le traité de Maastricht est plus lourde puisque l'Etat membre qui sera confronté à un afflux soudain de ressortissants d'un pays tiers ne pourra plus, seul, prendre des mesures d'exception -comme le fit la France lors de la vague d'attentats terroristes de 1986- puisque la décision relèvera alors du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, toute prolongation au-delà d'un délai de six mois étant en outre décidée à l'unanimité.

M. Xavier de Villepin a souhaité que soit établi un tableau comparatif des engagements de la France dans l'accord de Schengen et dans le traité sur l'Union européenne.

M. Paul Masson, rapporteur, a souligné que certains éléments de l'accord de Schengen étaient d'ores et déjà obsolètes et a cité le cas des dispositions sur les armes à feu.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur les raisons de la communautarisation de la politique des visas, et sur l'avenir de la clause de sauvegarde figurant dans la convention de Schengen et permettant aux Etats de prendre des mesures d'urgence.

En réponse, le rapporteur a précisé que la communautarisation de la politique des visas était le résultat d'un compromis favorable à la Commission. Quant à la clause de sauvegarde, elle est appelée à disparaître si le traité de Maastricht est ratifié, le droit communautaire l'emportant sur la convention de Schengen.

A M. Jean-Pierre Bayle qui le questionnait sur les Etats opposés à la communautarisation de certains domaines envisagée par le traité, M. Paul Masson a cité le cas de la Grande-Bretagne.

M. Michel Poniatoski a attiré l'attention sur le fait que les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres resteraient de la compétence des Etats (article K 2) tandis que le rétablissement de visas nécessiterait à l'avenir l'intervention de la commission. Citant l'exemple des Albanais en Italie, il s'est interrogé sur la conciliation de ces procédures.

Le rapporteur lui a répondu que lorsque les ressortissants d'un Etat devaient en tout état de cause avoir des visas pour pénétrer dans la communauté (c'était le cas des Albanais), c'est l'article K 2 qui trouve à s'appliquer en cas de crise ; en revanche, si les ressortissants albanais n'avaient pas eu besoin de visa pour pénétrer en Italie, c'est la procédure communautaire de l'article 100 C qui aurait prévalu.

Enfin, M. Michel Poniatoski a fait observer qu'il existait un risque de conflit entre la Commission et le comité de coordination composé de hauts fonctionnaires institué par l'article K 4.

7 - Politique économique et monétaire

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a présenté les dispositions du traité consacrées à la politique économique et monétaire. Il a d'abord rappelé les objectifs de l'union économique et monétaire que sont la création d'une monnaie unique, la mise en place d'une politique monétaire unique, la gestion d'une politique de change unique, la coordination des politiques économiques, le développement d'une politique budgétaire excluant les déficits excessifs et le financement monétaire de ces déficits, la liberté des mouvements de capitaux, enfin l'organisation d'une politique d'assistance financière aux Etats membres.

Concernant la politique budgétaire, le rapporteur a fait observer que la discipline de chaque Etat serait fixée sur la base de deux critères :

- un rapport entre le déficit prévu ou effectif et le produit intérieur brut (P.I.B.) ne dépassant pas 3% ;

- un rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut ne dépassant pas 60%.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a constaté qu'actuellement seuls deux ou trois États, dont la France, remplissaient ces conditions. Il a ensuite présenté les institutions de l'Union économique et monétaire, à savoir la Banque Centrale européenne dont la création n'est prévue que lors de la troisième phase, le Conseil européen qui formule les grandes orientations, le Conseil des ministres de l'économie et des finances (ECOFIN), la Commission européenne, le Parlement européen et le Comité économique et financier.

Evoquant le calendrier de l'union économique et monétaire, le rapporteur a rappelé les trois étapes prévues :

- convergence des économies pendant la première phase jusqu'au 1er janvier 1994 ;

- à partir de 1994, les déficits budgétaires excessifs doivent être évités, le financement monétaire de ces déficits étant interdit. Chaque Etat entame, si nécessaire, le processus conduisant à l'indépendance de sa Banque centrale. Un Institut monétaire européen est créé, qui constitue en quelque sorte une anticipation sur la future Banque Centrale européenne ;

- avant le 31 décembre 1996, le Conseil des Chefs d'Etat et de Gouvernement décide s'il convient que la Communauté entre dans la troisième phase. Le Conseil, à la majorité qualifiée évalue, pour chaque Etat membre, s'il remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique. Ces conditions consistent en un taux d'inflation ne dépassant pas de plus de 1,5 % la moyenne des trois meilleurs résultats en matière de stabilité des prix, des finances publiques saines, la participation aux mécanismes de change du S.M.E. sans tension grave pendant au moins les deux dernières années, un taux d'intérêt à long terme n'excédant pas de plus de 2 % celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats.

Le rapporteur a fait observer qu'en matière d'inflation, la moyenne des trois meilleurs résultats se situait à 2,8 % et que l'Allemagne dépassait de plus de 1,5 % cette moyenne, ce qui l'excluait de la troisième phase si elle était mise en oeuvre aujourd'hui. S'agissant de la condition relative à la participation au mécanisme de change, **M. de Villepin, rapporteur**, a fait valoir que la Grande-Bretagne, l'Espagne et le Portugal ne participaient, pour l'heure, qu'au mécanisme de change élargi.

A partir de cet examen, le Conseil, s'il constate qu'un minimum de sept États remplissent les conditions requises, établit la liste de ces États et fixe la date d'entrée en vigueur de la troisième phase ; dans le cas contraire, la même procédure est répétée avant le premier juillet

1998 et si, à la fin de 1997, la date du début de la troisième phase n'est pas encore fixée, celle-ci a lieu automatiquement au premier janvier 1999. Elle implique la fixation irrévocable des parités entre les monnaies, l'ECU devenant la monnaie unique de l'Union européenne et monétaire.

De manière générale, le rapporteur a souligné que la mise en oeuvre d'une monnaie unique sous-entendait une politique monétaire commune plus forte qu'auparavant. Il a observé que la conjoncture actuelle était déjà caractérisée par une étroite dépendance des politiques monétaires à la politique de taux d'intérêt de la Bundesbank.

Concluant son exposé, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a formulé plusieurs remarques :

- la fixation de délais précis risque d'être une source de difficultés, dans un monde instable, surtout dans l'hypothèse d'un élargissement éventuel de la Communauté ;

- l'irréversibilité du Traité pour onze des Etats membres, qui suscite de nombreux débats, semble nécessaire car si un Etat, la France par exemple, obtenait un statut comparable à celui du Royaume-Uni, l'Allemagne exigerait le même avantage, ce qui constituerait, à terme, un risque d'abandon de la monnaie unique, compte tenu de l'attachement au Mark dans ce pays ;

- au vu des conditions imposées aux Etats membres pour l'entrée dans la troisième phase et malgré la prise en compte des difficultés particulières de chaque Etat, il existe un risque de développement d'une Europe à plusieurs vitesses, certains pays, notamment l'Italie, connaissant des difficultés (déficit budgétaire, dette publique) qui sont plus structurelles que conjoncturelles ;

- la répartition du pouvoir économique au sein des institutions communautaires et entre Etats membres demeure une source d'interrogations ;

- on peut se demander, compte tenu des difficultés de passage à la troisième phase, si une phase transitoire caractérisée par la circulation parallèle de l'ECU et des monnaies nationales ne pourrait être envisagée ;

- l'extension des compétences communautaires par le traité sur l'Union européenne sera à l'origine d'une extension considérable des dépenses de la Communauté, qui ne sera pas sans poser des difficultés ;

- enfin, un réaligement des parités sera sans doute indispensable en 1994 ou 1995, la peseta étant actuellement très surévaluée, notamment par rapport au franc et au mark, ce que ne justifie pas complètement sa situation économique.

M. Jean-Pierre Bayle s'est interrogé sur la situation des actuels candidats à l'entrée dans la C.E.E., au regard des conditions posées pour le passage à la troisième phase.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, lui a répondu que ces conditions ne constituaient pas un problème pour l'Autriche, dont la politique économique est largement alignée sur celle de l'Allemagne. Il a observé que la Suisse et la Norvège pourraient sans doute également satisfaire à ces conditions, la Finlande connaissant en revanche une situation beaucoup plus difficile, compte tenu de sa longue liaison avec l'économie soviétique.

M. Michel Poniatowski a estimé que les contraintes prévues en matière d'Union économique et monétaire étaient trop rigides, notamment en ce qui concerne les dates, et ce à une époque où les fluctuations sont nombreuses, par exemple en Allemagne où l'ajustement en cours est considérable. Il a estimé que la rigidité du système était plus inquiétante que la question de la souveraineté monétaire qui n'existe déjà plus réellement.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a observé que la conjoncture actuelle, caractérisée par une faible croissance et un niveau de chômage élevé, serait une source de difficultés dans la marche vers la monnaie unique. Il a toutefois fait valoir que la fixation de délais était indispensable, les oppositions risquant de devenir de plus en plus fortes, notamment en Allemagne. Le rapporteur a rappelé à cet égard que la fixation d'une date butoir pour le passage à la troisième phase avait été une demande de la France.

M. André Rouvière a indiqué qu'en matière de franchissement des frontières, la fixation irrévocable de dates avait été également indispensable pour briser les résistances psychologiques.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, s'est interrogé sur la capacité de l'Allemagne d'assurer le redressement de l'ex-R.D.A. dans les délais nécessaires pour l'entrée dans la troisième phase.

8 - Cohésion économique et sociale ; réseaux transeuropéens

M. André Rouvière, rapporteur, a présenté les dispositions du traité sur la cohésion économique et sociale et les réseaux transeuropéens.

Après avoir rappelé que l'Acte unique européen a été à l'origine d'un nouvel équilibre entre le principe de libre concurrence et la remise à niveau des régions les moins développées de la Communauté, le rapporteur a fait observer que le traité de Maastricht ne faisait que reprendre les orientations précédentes, l'objectif de cohésion étant affirmé à plusieurs reprises.

A propos des moyens de cette cohésion, **M. André Rouvière, rapporteur, s'est inquiété de la disposition selon laquelle il est envisagé une modulation des contributions et des concours selon la situation respective des Etats membres, dans la mesure où il n'est guère difficile de deviner quels seront les Etats receveurs et les Etats payeurs.**

Evoquant la création d'un fonds de cohésion à partir du 31 décembre 1993, **le rapporteur a souligné que les versements de ce fonds seraient réservés aux Etats dont le P.N.B. est inférieur à 90% de la moyenne communautaire, à condition qu'ils mettent en oeuvre un programme de convergence économique. Il a regretté l'absence d'une obligation de convergence sociale et d'élimination de toute possibilité de dumping social. Il a également estimé que les pays les plus aidés étaient aussi ceux qui avaient le moins progressé dans ce domaine.**

Le rapporteur a ensuite développé les dispositions relatives aux réseaux transeuropéens, en faisant valoir que les articles 129 B à 129 D prévoyaient que la Communauté contribue à l'établissement de tels réseaux dans les domaines des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie.

A ce sujet, le rapporteur a exprimé la crainte que la Commission invoque cette extension des compétences communautaires pour appuyer une remise en cause des régimes nationaux d'organisation des secteurs des transports et de l'énergie. Dans le domaine de l'énergie, les monopoles constituent une nécessité du fait de l'existence de zones non rentables économiquement, qui seraient abandonnées dans un régime de concurrence.

Evoquant enfin la procédure mise en oeuvre, le rapporteur a rappelé que la définition des principales mesures restait du domaine de l'unanimité au Conseil des ministres, celui-ci devant obtenir l'avis conforme du Parlement européen. M. André Rouvière, rapporteur,

s'est réjoui de cette évolution et a précisé que les décisions d'application pouvaient, quant à elles, être prises à la majorité qualifiée. Les modalités de la consultation du comité des régions prévue par le traité demeurent en revanche inconnues. Le rapporteur a enfin noté la publication, tous les trois ans, d'un rapport sur la cohésion par la Commission des Communautés permettant à celle-ci de formuler des propositions dans ce domaine.

De manière générale, **M. André Rouvière, rapporteur**, s'est félicité de la mention expresse des zones rurales parmi les régions bénéficiant de la politique de cohésion, tout en exprimant la crainte qu'il y ait contradiction entre cette mention et la subordination de l'aide à la viabilité potentielle des projets, également prévue par le traité. L'aménagement du territoire exige en effet souvent que l'on mène des opérations qui ne sont pas viables par elles-mêmes.

S'agissant du contrôle de l'utilisation des crédits, le **rapporteur** a regretté que le regroupement des fonds structurels ne soit qu'envisagé dans la mesure où la multiplication de ces fonds est à l'origine d'une dispersion et d'une prolifération administratives peu propices à l'efficacité.

Enfin, **M. André Rouvière, rapporteur**, s'est déclaré favorable au rôle attribué au comité des régions, en estimant que, s'il y avait un effacement des Etats, celui-ci était en fait déjà inclus dans la politique de décentralisation en France.

M. Jacques Genton, président, a rappelé que la création du comité des régions était le fruit d'une initiative des Länder allemands appuyée par la Belgique. Il a fait observer qu'il existait un débat entre une Europe des Etats avec le concours des régions et une Europe des régions par-dessus les Etats, et a craint que la création de ce comité n'aille dans le sens du second membre de l'alternative.

M. André Rouvière, rapporteur, a avancé l'hypothèse que ce comité des régions pourrait résoudre le problème de l'autonomie des cantons dans la perspective d'une adhésion future de la Suisse à la Communauté.

M. Michel Poniatowski, citant les exemples de la Ligurie et de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, a alors souligné que certaines régions avaient déjà établi des contacts entre elles et avec Bruxelles.

9 - Formation professionnelle, éducation, jeunesse

M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur, a présenté les dispositions du traité relatives à la formation professionnelle, à l'éducation et à la jeunesse.

Le rapporteur a noté que le traité introduisait dans le Traité de Rome un titre VIII nouveau qui donne une base juridique certaine aux interventions communautaires en matière d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse. Il a précisé que si la Communauté mettait en oeuvre une politique dans le domaine de la formation professionnelle, celle-ci se bornait à appuyer et compléter les actions des Etats membres. La compétence en ce domaine semble donc plus retenue que transférée, ce qui peut faire craindre que perdurent les difficultés déjà rencontrées à l'occasion de propositions d'actions communautaires dans le domaine de la formation professionnelle. La Cour de justice aura peut-être à se prononcer sur les contours de cette nouvelle compétence.

Insistant sur le fait que la Communauté et les Etats membres étaient invités à coopérer avec les pays tiers et les organisations internationales, **M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur**, a estimé qu'on pourrait trouver là un fondement aux demandes de la Commission de voir la Communauté adhérer aux organisations telles que l'O.I.T., et a rappelé les difficultés que posent ces adhésions directes de la Communauté et la complexité des procédures de contrôle.

Présentant ensuite les dispositions du traité sur l'éducation et la jeunesse, **le rapporteur** a rappelé les actions précédemment entreprises dans ce domaine et a observé que le traité de Maastricht conduisait à une clarification de la base juridique servant de fondement à l'action communautaire dans ce domaine. Il s'agit clairement d'une compétence partagée entre les Etats et la Communauté.

Evoquant les procédures prévues, **M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur**, a fait valoir que le choix de l'article 189 B (décisions prises à la majorité qualifiée après coopération renforcée avec le Parlement européen) ne pouvait que permettre des progrès importants de l'action communautaire en matière d'éducation. Le rapporteur s'est félicité des nouvelles possibilités de coopération dans un domaine où tous les Etats membres sont à la recherche d'adaptations de leurs systèmes éducatifs et où un décloisonnement est éminemment souhaitable.

A **M. André Rouvière** qui lui demandait des précisions sur les dispositions du traité concernant la reconnaissance des diplômes, **M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur**, a rappelé qu'il s'agissait d'un des objectifs de l'action communautaire tels que définis dans l'article 126 et a estimé que chacun des Etats membres avait intérêt à s'inspirer des réussites des autres en matière de diplômes.

10 - Culture

Présentant les dispositions du traité relatives à la culture, **M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur**, a fait remarquer que la création d'un titre nouveau dans le Traité de Rome sur ce sujet constituait l'une des innovations essentielles du traité de Maastricht. Après avoir présenté les objectifs de la politique ainsi mise en place, le rapporteur a fait valoir que la procédure retenue (art. 189 B, mais prise des décisions à l'unanimité au sein du Conseil) traduisait bien la circonspection des Etats membres face à cette nouvelle compétence communautaire. Il a également souligné que la consultation du comité des régions était prévue dans ce domaine comme dans celui de l'éducation.

Evoquant la possibilité d'aides des Etats dans ce domaine, **M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur**, a observé que, selon le traité, celles-ci ne devraient pas "altérer les conditions des échanges et de la concurrence" dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun". Le rapporteur a estimé que cette disposition devrait sans doute faire l'objet d'une interprétation de la Cour de justice.

M. Michel Poniatoski s'est montré très réservé sur cette nouvelle compétence communautaire dans la mesure où, au-delà de leur souveraineté, c'est l'âme des Etats membres qui est en cause à travers leur langue, leur culture, leurs traditions. Il a estimé qu'il s'agissait là, au surplus, d'une source potentielle de conflits importante.

M. Jacques Genton, président, a rappelé que la culture était, en R.F.A., un monopole des Länder.

M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur, notant que l'opinion de **M. Michel Poniatoski** rejoignait la circonspection manifestée à cet égard par les Etats membres, a estimé pour sa part que les dispositions du traité étaient au contraire trop timides, notamment quant à la procédure retenue, et a exprimé la crainte d'une dilution des actions, notamment dans le domaine de l'audiovisuel.

11 - Santé publique

M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur, a présenté les dispositions du traité portant sur la santé publique. Il a fait observer que le traité comportait ici plus d'innovations de forme que de fond, dans la mesure où de nombreuses initiatives avaient déjà été prises sur la base de l'article 235 du Traité de Rome. Les propositions de la Commission pourront désormais être adoptées à la majorité qualifiée, un avis du comité des régions étant là encore prévu. Le

rapporteur a considéré que la vigilance s'imposait quant au respect du principe de subsidiarité, l'intervention communautaire ne se justifiant que lorsqu'elle permet de potentialiser les recherches nationales.

M. Jacques Genton, président, a mis l'accent sur le rôle du comité des régions dont l'avis est exigé dans de très nombreux domaines.

12 - Protection des consommateurs

M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur, présentant les dispositions du traité sur la protection des consommateurs, a observé que l'action communautaire était déjà très développée en ce domaine dans le cadre de l'établissement du marché intérieur sur la base de l'article 100 A. Il a donc estimé que l'innovation du traité de Maastricht portait essentiellement sur les actions "positives" non commandées par les exigences du marché intérieur, mais a exprimé la crainte d'un développement anarchique et coûteux de ces actions, du fait de leur image positive. Il existe également un danger que l'adoption de ces mesures à la majorité qualifiée rende plus difficile l'application du principe de subsidiarité. Le rapporteur s'est inquiété de la possibilité reconnue aux Etats de "maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes" que les règles d'harmonisation ou les autres mesures communautaires, compte tenu du risque de protectionnisme résultant de cette disposition.

M. Michel Poniatowski a marqué sa perplexité face à l'absence totale de référence à l'industrie pharmaceutique, tant dans le chapitre consacré à la santé publique que dans celui portant sur la protection des consommateurs. Il a en effet observé qu'il s'agissait d'une industrie dans laquelle il existe des divergences notoires de protection et où la coopération en matière de surveillance est presque inexistante.

13 - Politique sociale

M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur, a ensuite présenté les dispositions du traité relatives à la politique sociale. Il a rappelé les dispositions du Traité de Rome et celles de l'Acte unique européen dans ce domaine ainsi que l'adoption de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs en 1989. Il a souligné que le Traité de Rome n'était pas modifié par le traité de Maastricht, faute d'accord entre les douze gouvernements. C'est un accord conclu entre les Etats membres, à l'exception du Royaume-Uni, et annexé au traité, qui prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans certains domaines. Lorsque l'unanimité est requise, il s'agit d'une unanimité à onze, le Royaume-Uni ne participant pas au vote.

M. Jacques Genton, président, s'est interrogé sur les possibilités futures de la Grande-Bretagne de rejoindre l'accord ainsi mis en place. **M. Jean-Pierre Bayle, rapporteur**, lui a répondu qu'elle pourrait rejoindre les onze Etats membres dès qu'elle le souhaitera.

14 - Nouvel équilibre institutionnel ; rôle des Parlements nationaux

M. Jacques Genton, rapporteur, a présenté les dispositions du traité portant sur le nouvel équilibre institutionnel et le rôle des Parlements nationaux. Il a préalablement fait observer qu'un des débats les plus conflictuels de la négociation avait porté sur la structure du traité, deux conceptions s'opposant :

- celle d'un ensemble à trois piliers distincts (le communautaire ; la politique étrangère ; les affaires judiciaires et policières) ;

- celle d'un cadre unique reposant sur les mécanismes décisionnels communautaires usuels avec quelques dérogations tenant compte des spécificités de la politique étrangère ou des affaires judiciaires et policières.

C'est finalement la thèse du triptyque qui l'a emporté, l'Union étant distincte de la Communauté. Les institutions sont les mêmes pour les trois branches du traité, mais les compétences et le processus décisionnel varient selon les cas.

Le rapporteur a fait valoir que, d'une manière générale, le traité de Maastricht conduisait à un glissement de l'équilibre institutionnel au profit du Parlement européen et au détriment de la Commission sans que soit affectée la prééminence du Conseil. Ainsi, la nouvelle procédure de co-décision donne un droit de veto législatif au Parlement, la Commission n'intervenant plus pour sa part dans l'exercice du pouvoir d'amendement. Il s'agit d'une importante novation dans la mesure où le pouvoir exclusif d'initiative que conférait le Traité de Rome à la Commission apparaissait comme une des caractéristiques fondamentales de l'équilibre institutionnel. En dehors de cette hypothèse, la Commission conserve l'exclusivité de son pouvoir d'initiative ; toutefois, le Parlement peut demander à la Commission de soumettre au Conseil toute proposition d'acte communautaire ; aucune obligation ne résulte cependant pour la Commission de cette demande.

M. Jacques Genton, rapporteur, a ensuite observé que, si la Commission ne bénéficiait pas des mêmes prérogatives dans le processus décisionnel para-communautaire, son pouvoir d'initiative

en matière de politique étrangère et de sécurité commune lui permettrait vraisemblablement de se faire une place non négligeable. Dans ce processus para-communautaire, le Parlement européen dispose d'un pouvoir consultatif et de contrôle atténué par le fait que son interlocuteur préférentiel et institutionnel est la Commission qui ne jouera pas le rôle premier.

Le rapporteur s'est d'autre part interrogé sur la compatibilité du rôle de la présidence, en matière de politique étrangère notamment, avec le rythme semestriel de celle-ci. Il a fait valoir qu'une présidence à rotation semestrielle face à une Commission durable n'était sans doute pas le meilleur moyen d'affirmer le rôle du Conseil européen et du Conseil des ministres des affaires étrangères en matière de politique étrangère.

Evoquant la déclaration annexée au traité et prévoyant l'examen ultérieur des modalités de la fusion du secrétariat de la coopération politique avec le secrétariat général du Conseil, **M. Jacques Genton, rapporteur**, a rappelé les propos de **M. Roland Dumas** à l'Assemblée nationale quelques jours avant Maastricht, selon lesquels le secrétariat général du Conseil disposerait d'une section diplomatique qui assurerait la continuité de l'action et constituerait l'embryon d'un outil diplomatique commun.

A propos du principe de subsidiarité, le rapporteur a observé qu'il reviendrait à la Cour de justice de l'interpréter et de l'appliquer et a souligné que ce principe était conçu comme un instrument protecteur de la compétence des Etats membres puisqu'il définit les limites d'intervention de la Communauté dans les domaines de compétence qu'elle partage avec les Etats membres. **M. Jacques Genton, rapporteur**, a regretté l'absence d'intervention des Parlements nationaux dans l'application du principe de subsidiarité, malgré l'avis adopté par la délégation sur le rapport de **M. Michel Poniatowski** qui prévoyait l'institution d'une Chambre de subsidiarité désignée par les Parlements nationaux et par le Parlement européen, laquelle serait intervenue comme organe régulateur de la Communauté dans ce domaine.

Le rapporteur a formulé le souhait qu'à tout le moins, le Gouvernement dépose chaque année devant le Parlement un rapport sur l'application du principe de subsidiarité, qui servira éventuellement de base à un débat public. **M. Jacques Genton, rapporteur**, a estimé qu'un débat sur un sujet aussi important mériterait sans doute d'être suivi par un vote.

Evoquant enfin le rôle des Parlements nationaux, le rapporteur s'est déclaré frappé par le contraste existant entre l'évocation subreptice du rôle des Parlements nationaux dans des déclarations annexées au traité et l'institution d'un comité des

régions, dont l'avis est demandé dans de nombreux domaines. Or, tant que la Communauté ne sera pas devenue une véritable union économique et monétaire, une véritable union politique et une Communauté de défense, la démocratie à l'intérieur de la Communauté doit reposer sur le Parlement communautaire et sur chacun des Parlements nationaux.

Dans ce contexte, le rapporteur a exprimé la crainte que le peu de cas que la conférence intergouvernementale avait fait de ces préoccupations n'aboutisse qu'à renforcer l'incompréhension que de larges secteurs de l'opinion manifestent à l'égard de l'intensification de la construction européenne.

15 - Industrie

M. Maurice Blin, rapporteur, a présenté les dispositions du traité relatives à l'industrie. Il a préalablement fait observer qu'il n'y avait jamais eu de politique industrielle qu'au niveau de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.), dans des domaines lourds et facilement régulables. Aucune politique d'ensemble n'a été prévue dans le traité de 1957 instituant la C.E.E. qui ne définit que des compétences sectorielles de la Communauté ayant une incidence en matière industrielle. En fait, depuis 1957, la Communauté européenne n'a jamais réussi à trancher entre deux philosophies divergentes, l'une visant à mettre en oeuvre des politiques communes, notamment dans certains secteurs exposés, au prix d'un certain dirigisme, l'autre faisant prévaloir le libéralisme et donc la concurrence et le libre fonctionnement du marché.

Le rapporteur, rappelant les objectifs de la politique industrielle tels qu'ils figurent dans le traité de Maastricht (faciliter les restructurations de certains secteurs économiques, assurer un environnement favorable à l'activité des entreprises, favoriser l'exploitation industrielle des résultats de la recherche et de l'innovation), a souligné leur caractère très général. Evoquant les moyens de cette politique que sont la consultation entre Etats membres et la coordination de leurs actions, M. Maurice Blin, rapporteur, a estimé qu'ils étaient en retrait par rapport à ce que l'on pourrait espérer d'une Europe unie et qu'ils montraient que le traité n'avait pas pris parti clairement pour l'une ou l'autre de ces deux philosophies.

Citant l'exemple du refus de concentration entre l'Aérospatiale et de Havilland, le rapporteur a noté que la philosophie libérale semblait l'emporter aujourd'hui sur la volonté de concentration en vue d'une politique industrielle commune.

Concluant son exposé, M. Maurice Blin, rapporteur, a estimé que le programme de travail pour 1992 de la Commission des

Communautés en matière industrielle était révélateur, par son caractère général et vague, de la situation non réellement prioritaire de la politique industrielle au sein des politiques communautaires.

M. Michel Poniatowski, après avoir relevé l'absence, dans les faits, d'une politique industrielle communautaire, a observé que cette absence était volontaire, les critères que privilégie la Communauté étant ceux de l'Allemagne et des pays anglo-saxons. On considère en effet dans ces pays qu'il est impossible d'organiser une politique industrielle compte tenu de l'accélération technologique (50% de la production industrielle du monde correspondant à des découvertes datant de moins de dix ans).

M. Maurice Blin, rapporteur, a fait valoir que ces divergences constituaient une difficulté sérieuse, dans la mesure où des concentrations industrielles ne seraient intéressantes que si elles concernaient tout à la fois des Etats du nord et des Etats du sud de la Communauté. Citant l'exemple de l'incapacité des groupes français à se rapprocher de Siemens, le rapporteur a estimé que ce libéralisme de certains Etats constituerait un singulier problème pour les pays les moins forts.

M. Michel Poniatowski a souligné que toute union économique était un rapport de forces et que le seul contrepois possible était une limitation de cette direction naturelle dans le cadre de l'union politique. Il a noté que si la question des rapports entre Etats du nord et du sud de l'Europe se posait de manière aiguë, de nouveaux rapports de force se dessinaient également au niveau mondial entre les Etats-Unis d'une part, les pays du sud d'autre part.

Revenant sur l'ensemble des dispositions du traité de Maastricht, **M. Michel Poniatowski** a estimé que l'intervention renforcée du Parlement européen constituait un progrès de la démocratie. Il a toutefois souligné que la Communauté était encore très éloignée d'un fonctionnement démocratique, rien en particulier n'étant prévu en ce qui concerne le rôle des Parlements nationaux.

M. Michel Poniatowski a souligné qu'il était nécessaire que le Parlement français puisse intervenir avant l'adoption de textes par les institutions communautaires. Il a fait observer qu'une telle intervention passait par la transformation de la délégation pour les Communautés européennes en une véritable commission, transformation qui se justifie par les implications considérables du traité de Maastricht.

Approuvant cette demande et jugeant inévitable cette transformation, **M. Jean-Pierre Bayle** a indiqué que deux modalités étaient possibles :

- le regroupement de deux commissions, de manière à conserver le chiffre de six commissions permanentes, inscrit dans la Constitution ;

- une modification de la Constitution sur ce point.

M. Maurice Blin a fait valoir qu'une telle évolution serait la conséquence logique des développements actuels de la construction communautaire, les Parlements nationaux devant pouvoir contrôler les conditions dans lesquelles la souveraineté qu'ils ont transférée est exercée. Il a, à cet égard, cité l'exemple de la procédure budgétaire communautaire, dans laquelle le rôle des Parlements nationaux est presque inexistant.

M. Jacques Genton, président, a relevé l'unanimité de la délégation sur ce sujet.

A N N E X E I

Décision du Conseil Constitutionnel
du 9 avril 1992 relative au traité
sur l'Union européenne

Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992
NOR : CSC9210484S

TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 11 mars 1992, par le Président de la République, conformément à l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 doit être précédée d'une révision de la Constitution :

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 :

Vu le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 :

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20 :

Vu la loi n° 52-387 du 10 avril 1952 autorisant à ratifier le traité signé à Paris le 18 avril 1951 et instituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier, ensemble le décret n° 52-993 du 20 août 1952 portant publication de ce traité :

Vu la loi n° 57-880 du 2 août 1957 autorisant à ratifier : 1° Le traité instituant une Communauté économique européenne et ses annexes ; 2° Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ; 3° La convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes, signés à Rome le 25 mars 1957, ensemble le décret n° 58-84 du 28 janvier 1958 portant publication de ces engagements internationaux :

Vu la loi n° 65-506 du 30 juin 1965 autorisant la ratification du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes, du protocole, de l'acte final et des annexes signés le 8 avril 1965, ensemble le décret n° 67-606 du 28 juillet 1967 portant publication de ces engagements internationaux :

Vu la loi n° 70-583 du 8 juillet 1970 autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés, ensemble le décret n° 71-168 du 26 février 1971 portant publication de cette décision :

Vu la loi n° 70-584 du 8 juillet 1970 autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes, ensemble le décret n° 71-169 du 26 février 1971 portant publication de ce traité :

Vu la loi n° 72-339 du 3 mai 1972 autorisant la ratification du traité, signé à Bruxelles le 22 janvier 1972, relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique de nouveaux Etats, ensemble le décret du 5 avril 1972 décidant de soumettre un projet de loi au référendum :

Vu la loi n° 77-710 du 5 juillet 1977 autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions du protocole sur le statut de la Banque européenne d'investissement :

Vu la loi n° 76-1196 du 24 décembre 1976 autorisant la ratification du traité du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes :

Vu la loi n° 77-680 du 30 juin 1977 autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes au suffrage universel direct, ensemble le décret n° 79-92 du 30 janvier 1979 portant publication :

Vu la loi n° 79-1112 du 22 décembre 1979 autorisant la ratification du traité d'adhésion de la République hellénique à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, ensemble le décret n° 81-35 du 2 janvier 1981 portant publication de ce traité :

Vu la loi n° 84-1213 du 29 décembre 1984 autorisant la ratification d'un traité modifiant les traités instituant les communautés européennes :

Vu la loi n° 85-1 du 2 janvier 1985 autorisant l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes les 2 et 3 octobre 1984 et portant sur le financement du budget rectificatif et supplémentaire n° 1 des communautés :

Vu la loi n° 85-1335 du 18 décembre 1985 autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés :

Vu la loi n° 85-1334 du 18 décembre 1985 autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République du Portugal à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, ensemble le décret n° 86-415 du 11 mars 1986 portant publication de ce traité :

Vu la loi n° 86-1275 du 16 décembre 1986 autorisant la ratification de l'Acte unique européen, ensemble le décret n° 87-990 du 4 décembre 1987 portant publication de ce traité :

Vu la loi n° 88-1253 du 30 décembre 1988 autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des communautés européennes relative au système des ressources propres des communautés :

Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, modifié par le décret n° 86-707 du 11 avril 1986, notamment son article 3 :

Vu la lettre en date du 25 mars 1992 par laquelle le Président de la République précise que la saisine qu'il a effectuée « concerne l'ensemble des engagements souscrits par la France, tels qu'ils résultent du traité lui-même, des protocoles qui lui

sont annexes et des déclarations de la conférence des ministres, y compris, dans la mesure où elles interprètent les stipulations du traité, celles dont la conférence a pris acte » ;

Les rapporteurs ayant été entendus :

Sur le contenu de l'engagement international soumis à l'examen du Conseil constitutionnel :

Considérant que l'engagement international dont il est demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier s'il comporte une clause contraire à la Constitution est composé de trois séries d'éléments :

Considérant, en premier lieu, que, sous les articles A à S, l'engagement international institue entre les Hautes Parties contractantes une Union européenne ; que les stipulations régissant l'union sont réparties en sept titres distincts ; que le titre I^{er}, intitulé « Dispositions communes », comporte les articles A à F ; que le titre II rassemble sous un article G des dispositions qui ont pour objet de modifier le traité instituant la Communauté économique européenne afin d'instituer une Communauté européenne ; que sont modifiés et complétés non seulement des articles de ce traité mais également l'intitulé de son annexe III ainsi que le protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement ; que le titre III du traité sur l'Union européenne modifie et complète, à travers l'article H, le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ; que le titre IV, par son article I, modifie et complète le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ; que le titre V, intitulé « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », est composé de l'article J et des articles J.1 à J.11 ; que le titre VI relatif aux « Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures » comprend un article K et des articles K.1 à K.9 ; que le titre VII regroupe sous l'appellation générique « Dispositions finales » les articles L à S ;

Considérant, en deuxième lieu, que les Hautes Parties contractantes sont convenues d'annexer, d'une part, seize protocoles au traité instituant la Communauté européenne et, d'autre part, le protocole mentionné au point 17 aussi bien au traité sur l'Union européenne qu'aux traités instituant les Communautés européennes ;

Considérant, en troisième lieu, qu'au moment de signer les textes susmentionnés, les Hautes Parties contractantes ont adopté à Maastricht, le 7 février 1992, un ensemble de trente-trois déclarations ;

Sur le fait que le traité sur l'Union européenne modifie des engagements internationaux antérieurs :

Considérant que la saisine invite le Conseil constitutionnel à se prononcer « compte tenu des engagements souscrits par la France » ;

Considérant que dans ses titres II, III et IV, le traité sur l'Union européenne porte modification d'engagements internationaux antérieurement souscrits par la France et introduits dans son ordre juridique en vertu de l'effet conjugué de lois qui en ont autorisé la ratification et de leur publication soit au *Journal officiel* de la République française, soit au *Journal officiel* des Communautés européennes, conformément à l'article 3 du décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié ;

Considérant que le quatorzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère le préambule de la Constitution de 1958, proclame que la République française « se conforme aux règles du droit public international » ; qu'au nombre de celles-ci figure la règle *Pacta sunt servanda* qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ; que l'article 55 de la Constitution de 1958 dispose, en outre, que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » ;

Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi, au titre de la procédure instituée par l'article 54 de la Constitution, d'un traité qui modifie ou complète un ou plusieurs engagements internationaux déjà introduits dans l'ordre juridique interne de déterminer la portée du traité soumis à son examen en fonction des engagements internationaux que ce traité a pour objet de modifier ou compléter ;

Sur les normes de référence du contrôle institué par l'article 54 de la Constitution :

Considérant que le peuple français a, par le préambule de la Constitution de 1958, proclamé solennellement « son attachement

aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ;

Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ;

Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » ;

Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale » ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

Considérant qu'il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres ;

Considérant toutefois qu'au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité sur l'Union européenne ;

Sur l'exigence de réciprocité des engagements :

Considérant que les engagements contenus dans les stipulations soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ne prennent effet, conformément à l'article R du traité sur l'Union européenne, qu'après le dépôt du dernier instrument de ratification ; que cette exigence vaut aussi bien pour le traité lui-même que pour les protocoles qui lui sont annexés et les déclarations adoptées par les conférences des gouvernements ; qu'il suit de là que ces instruments internationaux ont le caractère d'engagements réciproques ; qu'il est ainsi satisfait à la condition de réciprocité prescrite par le quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ;

Sur la garantie des droits et libertés des citoyens :

Considérant qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article F du traité sur l'Union européenne : « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire » ; que leur respect est assuré par la Cour de justice des communautés européennes, notamment à la suite d'actions engagées à l'initiative des particuliers ;

Considérant que les stipulations du paragraphe 2 de l'article F, conjuguées avec l'intervention des juridictions nationales statuant dans le cadre de leurs compétences respectives, sont à même de garantir les droits et libertés des citoyens ; qu'à cet égard l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel ne porte pas atteinte aux règles et principes de valeur constitutionnelle ;

Sur l'instauration d'une citoyenneté de l'Union :

Considérant qu'il ressort de l'article B du traité sur l'Union européenne que l'Union se donne notamment pour objectif « de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union » ; que l'article G du traité précité modifie le traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Com-

munauté économique européenne afin d'instituer la Communauté européenne ; que, dans sa nouvelle rédaction, l'article 8 de ce dernier traité stipule qu'il est « institué une citoyenneté de l'Union » et précise qu'« est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre » :

Considérant qu'au nombre des droits reconnus à un citoyen de l'Union figure, en vertu de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, le droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre où il réside, d'une part, aux élections municipales et, d'autre part, aux élections au Parlement européen :

En ce qui concerne la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales :

Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, « tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat » ; qu'il est prévu que ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter par le conseil formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, statuant à l'unanimité, sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen ; que l'article 8 B, paragraphe 1, stipule *in fine* que « ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient » :

Considérant que les « modalités à arrêter » auront pour objet de fixer les règles applicables à l'exercice du droit de vote et d'éligibilité ; qu'au nombre de celles-ci figurent notamment la preuve de la jouissance des droits civiques dans l'Etat d'origine, la durée de résidence dans l'Etat dont l'intéressé n'est pas le ressortissant ainsi que la prohibition de doubles inscriptions :

Considérant que l'intervention de modalités à définir ultérieurement et qui peuvent inclure des dispositions dérogatoires ne s'oppose pas à ce que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur le point de savoir si la clause précitée de l'engagement international soumis à son examen, telle qu'elle est stipulée, n'énonce pas un principe qui par lui-même, contrevient à une disposition de valeur constitutionnelle :

Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ; que le même article dispose, dans son troisième alinéa, que « le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret » ; qu'il est spécifié au quatrième alinéa de l'article 3 que « sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques » :

Considérant qu'en vertu de l'article 24 de la Constitution, le Sénat, qui est élu au suffrage indirect, « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi » ; que selon le deuxième alinéa du même article, « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi » :

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel ; que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; qu'il s'ensuit que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs ; qu'en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ; que, dès lors, le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les « nationaux français » ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République, et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris ;

Considérant qu'en l'état l'article 8 B, paragraphe 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel, est contraire à la Constitution :

En ce qui concerne la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen :

Considérant que le paragraphe 2 de l'article 8 B rapproché de l'article 138, paragraphe 3, maintient la possibilité d'instituer une procédure uniforme pour l'élection du Parlement européen sous réserve de son adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives :

Considérant que, sans préjudice de ces stipulations, l'article 8 B, paragraphe 2, dispose que : « Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter, avant le 31 décembre 1993, par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient » :

Considérant que si le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen des citoyens de l'Union européenne doit être exercé selon des modalités à définir ultérieurement et qui peuvent comprendre des dispositions dérogatoires, cette double circonstance ne fait pas obstacle à ce que, pour les motifs indiqués ci-dessus à propos du paragraphe 1 de l'article 8 B, le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur la clause précitée de l'engagement international soumis à son examen :

Considérant qu'il ressort des dispositions combinées du quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution et des autres alinéas du même article que la règle constitutionnelle qui limite le droit de vote aux « nationaux français » ne s'impose que pour l'exercice du droit de suffrage « dans les conditions prévues par la Constitution » :

Considérant que le Parlement européen a pour fondement juridique, non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux souscrits, sur une base de réciprocité, dans le cadre des dispositions de valeur constitutionnelle mentionnées précédemment ; qu'au demeurant, selon l'article E du traité sur l'Union européenne, le Parlement européen exerce ses attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés et complétés et, d'autre part, par les autres stipulations du traité sur l'Union européenne ; que le principe ainsi posé trouve son illustration dans les modifications apportées à l'article 4 du traité instituant la Communauté européenne, à l'article 7 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et à l'article 3 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, respectivement par les articles G, H et I du traité sur l'Union européenne ; qu'il est stipulé que le Parlement européen, à l'instar des autres institutions communautaires, agit « dans les limites des attributions qui lui sont conférées » par chacun des traités précités :

Considérant qu'il suit de là que la reconnaissance au profit de tout citoyen de l'Union européenne, sur une base de réciprocité, du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans un Etat membre de la Communauté européenne où il réside, sans en être ressortissant, ne contrevient pas à l'article 3 de la Constitution :

Considérant, au surplus, que le traité sur l'Union européenne n'a pas pour conséquence de modifier la nature juridique du Parlement européen ; que ce dernier ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale ; que le Parlement européen appartient à un ordre juridique propre qui, bien que se trouvant intégré au système juridique des différents Etats membres des communautés, n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française :

Considérant, dans ces conditions, que le paragraphe 2 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne n'est contraire à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle :

Sur l'établissement d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques :

Considérant que l'article B du traité sur l'Union européenne fait figurer au nombre des objectifs que se donne l'union la promotion d'un progrès économique et social équilibré et durable par l'établissement en particulier d'une Union économique et monétaire comportant à terme « une monnaie

unique » ; que l'article G du traité, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, modifie le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne à l'effet de la Communauté européenne, comprend plusieurs stipulations tendant à la réalisation de l'objectif précité :

Considérant que la nouvelle rédaction de l'article 2 du traité de Rome intègre parmi les missions de la Communauté la réalisation d'une « union économique et monétaire » ; que l'article 3 A stipule, en son paragraphe 2, que la Communauté des Etats membres et de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes et les procédures prévus par le traité, « la fixation irrévocable des taux de change conduisant à l'instauration d'une monnaie unique, l'écu, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques » ; que l'article 4 A institue, selon les procédures prévues par le traité, un système européen de banques centrales et une Banque centrale européenne ; que les modalités de mise en œuvre de l'action engagée dans le sens prescrit par l'article 3 A font l'objet d'un titre VI, intitulé « La politique économique et monétaire », lequel est inséré dans le traité instituant la Communauté européenne ; que ce titre VI est composé de quatre chapitres consacrés respectivement à la politique économique, à la politique monétaire, à des dispositions institutionnelles et à des dispositions transitoires ;

Considérant qu'est prévue, dès l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, une étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, tandis que continueront de s'appliquer les dispositions du droit communautaire relatives à la liberté de circulation des capitaux ;

Considérant que le 1^{er} janvier 1994 est la date retenue pour le début de la deuxième phase de la réalisation de l'Union économique et monétaire ; que cette phase se caractérise par la prohibition de toute restriction aux mouvements de capitaux et aux paiements non seulement entre les Etats membres mais également entre ces derniers et les pays tiers, sous réserve des articles 73 C à 73 F ; qu'au cours de la deuxième phase est en outre stipulée la prohibition du financement par voie de découverts bancaires des déficits publics, l'interdiction de principe de tout accès privilégié des autorités et entreprises publiques aux crédits des institutions financières et la mise en place de procédures tendant à ce que les Etats membres s'efforcent d'éviter les déficits publics excessifs ; que, de surcroît, au cours de la même phase, chaque Etat membre entame, le cas échéant, le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale, conformément aux dispositions combinées des articles 109 E et 108 ; qu'enfin, pendant cette phase, chaque Etat membre doit, aux termes de l'article 109 M, paragraphe 1, traiter sa politique de change comme un problème d'intérêt commun ;

Considérant que l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'Union économique et monétaire interviendra au plus tard le 1^{er} janvier 1999 ; que cela résulte tant des termes du paragraphe 4 de l'article 109 J que du protocole n° 10, réserve faite des dispositions relatives au Royaume-Uni telles qu'elles sont stipulées au protocole n° 11 ; que, pour les Etats membres remplissant les conditions objectives requises, et qui ne peuvent par suite prétendre au bénéfice d'une dérogation, l'entrée dans la troisième phase entraîne en particulier la mise en œuvre aussi bien d'une politique monétaire unique que d'une politique de change unique ;

Considérant que, s'agissant de la politique monétaire, il convient de relever qu'est posé par l'article 107 le principe de l'indépendance tant de la Banque centrale européenne que des banques centrales nationales, lesquelles constituent le Système européen de banques centrales ; qu'il revient à ce dernier, conformément aux dispositions combinées de l'article 105, paragraphe 2, et de l'article 3 du protocole n° 3, de « définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté » ; que la Banque centrale européenne (B.C.E.) est, en vertu du paragraphe 1 de l'article 105 A, « seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté » ; que le paragraphe 2 du même article ne permet aux Etats membres d'émettre des pièces que « sous réserve de l'approbation, par la B.C.E., du volume de l'émission » ; qu'en outre, suivant le deuxième alinéa de l'article 109 G, « dès le début de la troisième phase, la valeur de l'écu est irrévocablement fixée, conformément à l'article 109 L, paragraphe 4 » ; que, selon ce texte, le jour de l'entrée en vigueur de la troisième phase, le Conseil des ministres des communautés, statuant à l'unanimité des Etats membres non dérogeant, « arrête les taux de conversion auxquels leurs monnaies sont irrévocablement fixées et le taux irrévocablement fixé auquel l'écu remplace » les monnaies des Etats concernés ; que l'écu deviendra ainsi « une monnaie à part entière » ; que, suivant la même procédure, le

conseil « prend également les autres mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'écu en tant que monnaie unique » des Etats membres non dérogeant ;

Considérant que, s'agissant de la politique de change, le paragraphe 1 de l'article 109 investit le Conseil des ministres des communautés, statuant à l'unanimité des Etats membres non dérogeant, du pouvoir de conclure des « accords formels portant sur un système de taux de change pour l'écu, vis-à-vis des monnaies non communautaires » ; qu'il lui revient aussi, en se prononçant à la majorité qualifiée des Etats membres non dérogeant, d'« adopter, modifier ou abandonner les cours centraux de l'écu dans le système des taux de change » ; que cette procédure de décision est également applicable, en vertu du paragraphe 2 de l'article 109, à l'effet de permettre au conseil de formuler les orientations générales de politique de change vis-à-vis d'une ou de plusieurs monnaies non communautaires, en l'absence de système de taux de change ;

Considérant qu'il résulte des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en œuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un Etat membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

Considérant que, dans leur état, les dispositions de la Constitution font obstacle à ce que la France s'intègre à l'Union économique et monétaire instituée par le traité ;

Considérant que, pour ces motifs, sont contraires à la Constitution :

- l'article B du traité sur l'Union européenne en tant qu'il prévoit l'établissement d'une union économique et monétaire comportant à terme une monnaie unique ;
- l'article G du traité précité, en tant qu'il a pour objet d'insérer dans le traité instituant la Communauté européenne l'article 3 A, paragraphe 2, l'article 105, paragraphe 2, l'article 105 A, l'article 107, l'article 109, l'article 109 G, alinéa 2, l'article 109 L, paragraphe 4 ;
- les autres dispositions des chapitres II, III et IV du titre VI ajoutés au traité instituant la Communauté européenne ainsi que celles des protocoles n° 3 et 10, dans la mesure où elles sont indissociables des articles précités ;

Sur les mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes :

Considérant que, dans sa rédaction issue de l'article G du traité sur l'Union européenne, l'article 3 du traité instituant la Communauté comporte dans les conditions et selon les rythmes prévus par ce traité : « d) des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes dans le marché intérieur conformément à l'article 100 C » ;

Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 100 C le Conseil des ministres des communautés européennes, « statuant à l'unanimité sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen, détermine les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres » ; qu'il est stipulé au paragraphe 2 du même article que « dans le cas où survient dans un pays tiers une situation d'urgence confrontant la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays, le conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la commission, rendre obligatoire, pour une période ne pouvant excéder six mois, l'obtention d'un visa par les ressortissants du pays en question » ; qu'il est précisé que cette obligation peut être prorogée selon la procédure définie au paragraphe 1 ;

Considérant que le paragraphe 3 de l'article 100 C énonce qu'à compter du 1^{er} janvier 1996 le conseil adoptera « à la majorité qualifiée les décisions visées au paragraphe 1 » dudit article et qu'avant cette date le conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen, arrête les mesures relatives à l'institution d'un modèle type de visa ; que le paragraphe 4 de l'article 100 C prescrit que, dans les domaines « visés » audit article, « la commission est tenue d'instruire toute demande formulée par un Etat membre et tendant à ce qu'elle fasse une proposition au conseil » ; que, selon le paragraphe 5, « le présent article ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure » ;

Considérant que les engagements internationaux souscrits par les autorités de la République française ne sauraient affecter l'exercice par l'Etat de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté ; que ne sont pas

contraire à cette exigence les dispositions de l'article 100 C qui sont relatives à la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, dès lors qu'elles concernent la période antérieure au 1^{er} janvier 1996 ; qu'en effet la politique commune des visas à l'égard des pays tiers est décidée par le Conseil des ministres des communautés à l'unanimité, sous la seule réserve de mesures de sauvegarde motivées par l'urgence et temporaires dans leurs effets ; qu'en revanche l'abandon de la règle de l'unanimité à compter du 1^{er} janvier 1996, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 100 C, pourrait conduire, en dépit des dispositions des paragraphes 4 et 5 du même article, à ce que se trouvent affectées des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

Considérant qu'il suit de là qu'en l'état, le paragraphe 3 de l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne est contraire à la Constitution ;

Sur l'ensemble de l'engagement international soumis à l'examen du Conseil constitutionnel :

Considérant qu'aucune des autres dispositions de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'est contraire à celle-ci :

Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne exige une révision constitutionnelle,

Décide :

Art. 1^{er}. - L'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Art. 2. - La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 7, 8 et 9 avril 1992.

Le président.
ROBERT BADINTER

A N N E X E I I

Proposition de directive communautaire
sur le droit de vote des ressortissants des
Etats membres aux élections municipales dans
l'Etat membre de résidence

Proposition modifiée de directive du Conseil sur le droit de vote des ressortissants des États membres aux élections municipales dans l'État membre de résidence (*)

COM(89) 524 final

*(Présentée par la Commission en vertu de l'article 149 paragraphe 2 point d) du traité CEE
le 23 octobre 1989)*

(89/C 290/05)

(*) JO n° C 246 du 20. 9. 1988, p. 3.

PROPOSITION INITIALE

COM(88) 371 final

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et en particulier son article 235,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que l'article 3 point c) du traité CEE dispose que l'action de la Communauté comporte l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes

considérant que l'article 8 A du traité CEE dispose que la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement un espace sans frontières intérieures, dans lequel la libre circulation des personnes est assurée selon les dispositions du traité;

considérant que le droit de libre circulation exige pour être exercé dans des conditions objectives de liberté et de dignité que soit assurée, en fait et en droit, l'intégration des ressortissants des autres États membres dans l'État membre d'accueil;

PROPOSITION MODIFIÉE

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et en particulier son article 235,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que la question du droit de vote aux élections municipales constitue une juste revendication répétée sans cesse par les citoyens de la Communauté européenne qui résident dans un pays communautaire dont ils ne sont pas originaires et sur laquelle le Parlement européen s'est déjà penché et prononcé à plusieurs reprises;

considérant que l'article 3 point c) du traité CEE dispose que l'action de la Communauté comporte l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes;

considérant que l'article 8 A du traité CEE dispose que la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement un espace sans frontières intérieures, dans lequel la libre circulation des personnes est assurée selon les dispositions du traité;

considérant que le droit de libre circulation exige pour être exercé dans des conditions objectives de liberté et de dignité que soit assurée, en fait et en droit, l'intégration des ressortissants des autres États membres dans l'État membre d'accueil;

PROPOSITION INITIALE

considérant que l'octroi au niveau municipal du droit tant d'être électeur qu'éligible dans l'État membre de résidence apparaît nécessaire pour assurer cette intégration, contribuant ainsi au respect des droits démocratiques que les États membres ont, dans l'acte unique, affirmé vouloir promouvoir;

considérant que la nécessité d'une action en faveur de la reconnaissance du droit de vote municipal dans l'État membre de résidence a été réaffirmée à maintes reprises par les plus hautes instances de la Communauté depuis le sommet de Paris de 1974 jusqu'au rapport du comité *ad hoc* «Europe des citoyens» approuvé par le Conseil européen de juin 1985 à Milan;

considérant que, dans plusieurs États membres, le droit de vote aux élections municipales dans l'État membre de nationalité n'est plus accordé aux citoyens des États membres qui résident dans un autre État membre; que, dès lors, l'exercice du droit de vote dans la commune de résidence doit être un des objectifs de l'action de la Communauté; que, à ce titre, une action de celle-ci est nécessaire pour que la libre circulation des personnes ne se fasse pas au prix d'une perte des droits politiques des citoyens au niveau communal;

considérant qu'il convient d'accorder le droit d'être électeur aux élections municipales dans l'État membre de résidence aux ressortissants des autres États membres qui en font la demande dès lors qu'ils sont en mesure de prouver une résidence ininterrompue dans cet État membre d'au maximum la durée du mandat d'un conseil municipal; que les autres règles applicables aux nationaux doivent l'être dans les mêmes conditions aux ressortissants des autres États membres;

considérant qu'il convient d'accorder l'éligibilité aux ressortissants des autres États membres dans la commune où ils sont électeurs dès lors que la durée de résidence dans l'État membre de résidence est égale au maximum au mandat de deux conseils municipaux augmentée d'une année; que les autres règles applicables aux nationaux doivent l'être dans les mêmes conditions aux ressortissants des États membres;

considérant qu'il convient de permettre cependant d'exclure les ressortissants d'autres États membres de l'exercice de fonctions de maire et d'adjoint au maire parce que celles-ci dépassent le cadre communal ainsi que de la participation à l'élection d'une assemblée parlementaire;

considérant qu'il convient de tenir compte de la situation dans les États membres où la proportion de ressortissants d'autres États membres dépasse 20 %; que, à ce titre, il convient de prévoir la possibilité de ne pas appliquer la directive pour les premières élections; qu'il faut en outre que la Commission fasse un rapport sur ce problème et propose, le cas échéant, d'autres mesures transitoires pour les élections suivantes;

PROPOSITION MODIFIÉE

considérant que l'octroi au niveau municipal du droit tant d'être électeur qu'éligible dans l'État membre de résidence apparaît nécessaire pour assurer cette intégration, contribuant ainsi au respect des droits démocratiques que les États membres ont, dans l'acte unique, affirmé vouloir promouvoir;

considérant que la nécessité d'une action en faveur de la reconnaissance du droit de vote municipal dans l'État membre de résidence a été réaffirmée à maintes reprises par les plus hautes instances de la Communauté depuis le sommet de Paris de 1974 jusqu'au rapport du Comité *ad hoc* «Europe des citoyens» approuvé par le Conseil européen de juin 1985 à Milan;

considérant que, dans plusieurs États membres, le droit de vote aux élections municipales dans l'État membre de nationalité n'est plus accordé aux citoyens des États membres qui résident dans un autre État membre; que, dès lors, l'exercice du droit de vote dans la commune de résidence doit être un des objectifs de l'action de la Communauté; que, à ce titre, une action de celle-ci est nécessaire pour que la libre circulation des personnes ne se fasse pas au prix d'une perte des droits politiques des citoyens au niveau communal;

considérant qu'il convient d'accorder le droit d'être électeur et d'être éligible aux élections municipales dans l'État membre de résidence aux ressortissants des autres États membres qui en font la demande dès lors qu'ils sont en mesure de prouver une résidence ininterrompue dans cet État membre d'au maximum la durée du mandat d'un conseil municipal pour être électeur et au maximum de deux mandats pour être éligible; que les autres règles applicables aux nationaux doivent l'être dans les mêmes conditions aux ressortissants des autres États membres;

considérant qu'il convient de permettre cependant d'exclure les ressortissants d'autres États membres de l'exercice de fonctions de maire et d'adjoint au maire parce que celles-ci dépassent le cadre communal ainsi que de la participation à l'élection d'une assemblée parlementaire;

considérant qu'il convient de tenir compte de la situation dans les États membres où la proportion de ressortissants d'autres États membres dépasse 20 %; que, à ce titre, il convient de prévoir la possibilité de ne pas appliquer la directive pour les premières élections; qu'il faut en outre que la Commission fasse un rapport sur ce problème et propose, le cas échéant, d'autres mesures transitoires pour les élections suivantes;

PROPOSITION INITIALE

PROPOSITION MODIFIÉE

considérant qu'il convient en outre de prévoir la possibilité que les États membres puissent limiter — pour les deux premières élections — le nombre de conseillers municipaux ressortissants d'autres États membres à 25 % de l'effectif d'un conseil municipal;

considérant que, cependant, il est indispensable que la Commission présente au Conseil trois ans après l'expiration de la période transitoire un rapport sur l'application des dispositions de la présente directive;

considérant que le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action spécifiques à cet effet,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

TITRE I

Généralités

Article premier

Au sens de la présente directive, les termes:

- 1) *ressortissants des États membres* désignent les personnes qui ont la nationalité d'un État membre de la Communauté européenne et qui jouissent des droits civiques attachés à cette nationalité;
- 2) *élections municipales* désignent les élections des organes élus (conseils ou maires des communes) au suffrage universel direct investis, selon les règles de la législation interne, des pouvoirs pour gérer et administrer le premier échelon de l'organisation politique et administrative;
- 3) *droit d'être électeur* désigne le droit de prendre part à une élection en émettant son vote lors d'une élection au suffrage universel direct;
- 4) *éligibilité* désigne le droit d'une personne de se présenter et d'être élue au suffrage universel direct.

TITRE II

Droit d'être électeur

Article 2

Les États membres accordent aux ressortissants des autres États membres résidant régulièrement sur leur territoire le droit d'être électeur aux élections municipales dans la commune où ils résident, sous réserve du respect des conditions énoncées aux articles 3 à 6 ci-dessous.

considérant qu'il convient en outre de prévoir la possibilité que les États membres puissent limiter — pour les deux premières élections — le nombre de conseillers municipaux ressortissants d'autres États membres à 25 % de l'effectif d'un conseil municipal;

considérant que la Commission doit présenter au Conseil trois ans après l'expiration de la période transitoire un rapport sur l'application des dispositions de la présente directive;

considérant que le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action spécifiques à cet effet,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

TITRE I

Généralités

Article premier

Au sens de la présente directive, les termes:

- 1) *ressortissants des États membres* désignent les personnes qui ont la nationalité d'un État membre de la Communauté européenne et qui jouissent des droits civiques attachés à cette nationalité;
- 2) *élections municipales* désignent les élections définies comme telles par les États membres;
- 3) *droit d'être électeur* désigne le droit de participer à une élection prévue au paragraphe 2 ci-dessus;
- 4) *éligibilité* désigne le droit de se présenter et d'être élu lors d'une élection prévue au paragraphe 2 ci-dessus.

TITRE II

Droit d'être électeur et éligibilité

Article 2

Les États membres accordent aux ressortissants des autres États membres résidant régulièrement sur leur territoire le droit d'être électeur et l'éligibilité aux élections municipales dans la commune où ils résident, sous réserve du respect des conditions énoncées aux articles 3 à 6 ci-dessous.

PROPOSITION INITIALE

Article 3

1. Les ressortissants des États membres qui entendent faire usage du droit énoncé à l'article 2 ci-dessus doivent, pour pouvoir l'exercer, présenter une demande d'inscription sur les listes électorales municipales auprès des autorités chargées des élections dans leur commune de résidence.

Les autorités compétentes informent les ressortissants des autres États membres de ce droit dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles employées pour informer leurs nationaux de leur droit de vote.

2. À cet effet, ces ressortissants doivent produire un document émis par un consulat de leur État membre d'origine certifiant:

— d'une part, qu'ils n'ont pas été privés de leurs droits civiques dans leur État membre d'origine,

et,

— d'autre part, qu'ils n'exercent plus ce droit de vote municipal dans leur État membre de nationalité, soit en raison de leur résidence dans un autre État membre, soit parce qu'ils ont demandé leur transfert de la liste électorale de la commune où ils étaient inscrits auparavant, pour exercer ce droit désormais dans leur commune de résidence.

Article 4

1. La demande d'inscription sur les listes électorales de la commune de résidence peut être formulée par tout ressortissant d'un autre État membre à l'issue d'une résidence ininterrompue dans l'État membre d'accueil d'une durée égale au maximum au mandat d'un conseil municipal.

La preuve de la résidence est apportée par un document attestant leur résidence, délivré par les autorités de l'État membre d'accueil. La durée de cette résidence commence à courir à partir de la date de la demande de délivrance de ce document.

PROPOSITION MODIFIÉE

Article 3

1. Les ressortissants des États membres qui entendent faire usage du droit énoncé à l'article 2 ci-dessus doivent, pour pouvoir l'exercer, présenter une demande d'inscription sur les listes électorales municipales auprès des autorités chargées des élections dans leur commune de résidence.

Les autorités compétentes informent les ressortissants des autres États membres de ce droit dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles employées pour informer leurs nationaux de leur droit de vote.

2. À cet effet, ces ressortissants doivent produire un document émis par un consulat de leur État membre d'origine certifiant:

— d'une part, qu'ils n'ont pas été privés de leurs droits civiques dans leur État membre d'origine,

et,

— d'autre part, qu'ils n'exercent plus ce droit de vote municipal dans leur État membre de nationalité, soit en raison de leur résidence dans un autre État membre, soit parce qu'ils ont demandé leur transfert de la liste électorale de la commune où ils étaient inscrits auparavant, pour exercer ce droit désormais dans leur commune de résidence.

Article 4

1. La demande d'inscription sur les listes électorales de la commune de résidence peut être formulée par tout ressortissant d'un autre État membre à l'issue d'une résidence ininterrompue dans l'État membre d'accueil d'une durée égale au maximum au mandat d'un conseil municipal pour être électeur et de deux mandats pour être éligible.

La preuve de la résidence est apportée par un document attestant leur résidence, délivré par les autorités de l'État membre d'accueil. La durée de cette résidence commence à courir à partir de la date de la demande de délivrance de ce document.

La durée de résidence antérieure à l'entrée en vigueur de la présente directive sera prise en compte à cet effet.

Ne sont pas considérées comme interruption de résidence les absences pour raison de vacances ou en cas de force majeure (maladie, maternité, études, service militaire, etc.).

PROPOSITION INITIALE

2. En outre, l'inscription ne peut être sollicitée que sur les listes électorales de la commune de la résidence effective, dans le respect des règles établies par la législation interne, en particulier en ce qui concerne une durée minimale de résidence dans la commune et les délais d'inscription.

Article 5

Les dispositions prévues par la législation interne de l'État membre de résidence en matière:

- d'âge minimal pour participer aux élections,
- d'incapacités

aux élections municipales sont applicables dans les mêmes conditions aux ressortissants des autres États membres.

Article 6

Le ressortissant d'un autre État membre inscrit sur les listes électorales municipales dans l'État membre où il réside est soumis aux obligations applicables aux nationaux de cet État membre, en particulier si des modalités régissant le vote obligatoire sont prévues dans cet État membre.

TITRE III

Éligibilité

Article 7

Les États membres accordent aux ressortissants des autres États membres le droit de se présenter et d'être élus aux élections municipales dans la commune où ils sont électeurs, sous réserve du respect des conditions énoncées aux articles 8 à 10 ci-dessous.

Article 8

1. Un ressortissant d'un État membre peut être candidat aux élections municipales dans sa commune de résidence située dans un autre État membre à l'issue d'une résidence ininterrompue dans l'État membre d'accueil d'une durée égale au maximum à deux mandats d'un conseil municipal.

2. Les dispositions de l'article 4 paragraphe 1 deuxième alinéa sont également applicables.

PROPOSITION MODIFIÉE

2. En outre, l'inscription ne peut avoir lieu que sur les listes électorales de la commune de la résidence effective, dans le respect des règles établies par la législation interne, en particulier en ce qui concerne une durée minimale de résidence dans la commune et les délais d'inscription.

Article 5

Les dispositions prévues par la législation interne de l'État membre de résidence en matière:

- d'âge minimal pour participer aux élections,
- d'incapacités,
- d'inéligibilité,
- d'incompatibilité

aux élections municipales sont applicables dans les mêmes conditions aux ressortissants des autres États membres.

Article 6

Le ressortissant d'un autre État membre inscrit sur les listes électorales municipales dans l'État membre où il réside est soumis aux obligations applicables aux nationaux de cet État membre, en particulier si des modalités régissant le vote obligatoire sont prévues dans cet État membre.

PROPOSITION INITIALE

Article 9

Les dispositions prévues par la législation interne de l'État membre de résidence en matière

- d'âge minimal pour être candidat,
- d'incompatibilité,
- d'inéligibilité

aux élections municipales sont applicables dans les mêmes conditions aux ressortissants des autres États membres.

Article 10

1. Les États membres peuvent exclure les ressortissants d'autres États membres des fonctions de maire ou adjoint au maire, ou de toute fonction équivalente.

2. Lorsque les membres d'un conseil municipal sont en qualité électeurs d'une assemblée parlementaire, les États membres peuvent prévoir que les ressortissants d'autres États membres, membres d'un conseil municipal ne peuvent participer à cette élection. Il est pourvu à leur remplacement par application des règles de droit interne régissant la désignation de grands électeurs supplémentaires.

Lorsque les membres d'un Conseil municipal désignent en leur sein les électeurs d'une assemblée parlementaire, les États membres peuvent prévoir que les ressortissants d'autres États membres, membres d'un conseil municipal ne peuvent prendre part à cette élection.

TITRE IV

Dispositions transitoires

Article 11

Lorsque la proportion de ressortissants des États membres résidant dans un autre État membre dépasse 20 % de la population totale, l'État membre peut ne pas appliquer la présente directive pour les premières élections générales où celle-ci serait d'application, selon les dispositions de l'article 14.

Après ce délai, la Commission fera un rapport au Conseil et proposera, le cas échéant, les mesures d'application progressive nécessaires.

Article 12

Les États membres peuvent prévoir que, lors des deux premières élections municipales générales au cours desquelles les dispositions de la présente directive seront appliquées, les ressortissants d'autres États membres, membres d'un conseil municipal, ne peuvent dépasser une proportion d'un quart du nombre total des membres de ce conseil.

PROPOSITION MODIFIÉE

Article 7

1. Les États membres peuvent réserver à leurs seuls ressortissants les fonctions de maire ou adjoint au maire, ou de toute fonction équivalente.

2. Lorsque les membres d'un conseil municipal sont en qualité électeurs d'une assemblée parlementaire, les États membres peuvent prévoir que les ressortissants d'autres États membres, membres d'un conseil municipal ne peuvent participer à cette élection. Il est pourvu à leur remplacement par application des règles de droit interne régissant la désignation de grands électeurs supplémentaires.

Lorsque les membres d'un Conseil municipal désignent en leur sein les électeurs d'une assemblée parlementaire, les États membres peuvent prévoir que les ressortissants d'autres États membres, membres d'un conseil municipal ne peuvent prendre part à cette élection.

TITRE III

Dispositions transitoires

Article 8

Lorsque la proportion de ressortissants des États membres résidant dans un autre État membre dépasse 20 % de la population totale, l'État membre peut ne pas appliquer la présente directive pour les premières élections générales où celle-ci serait d'application, selon les dispositions de l'article 11.

Après ce délai, la Commission fera un rapport au Conseil et proposera, le cas échéant, les mesures d'application progressive nécessaires.

Article 9

Les États membres peuvent prévoir que, lors des deux premières élections municipales générales au cours desquelles les dispositions de la présente directive seront appliquées, les ressortissants d'autres États membres, membres d'un conseil municipal, ne peuvent dépasser une proportion d'un quart du nombre total des membres de ce conseil.

PROPOSITION INITIALE

TITRE V

Dispositions finales

Article 13

Trois ans après l'expiration de la période transitoire prévue aux articles 11 et 12 ci-dessus, la Commission présentera au Parlement et au Conseil un rapport sur l'application des dispositions de la présente directive.

Article 14

Les États membres adoptent au plus tard les mesures nécessaires pour transposer la présente directive dans un délai de trois ans à partir de sa notification.

Ils informent la Commission des mesures prises à cet effet.

Article 15

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

PROPOSITION MODIFIÉE

TITRE IV

Dispositions finales

Article 10

Trois ans après l'expiration de la période transitoire prévue aux articles 8 et 9 ci-dessus, la Commission présentera au Parlement et au Conseil un rapport sur l'application des dispositions de la présente directive.

Article 11

Les États membres adoptent au plus tard les mesures nécessaires pour transposer la présente directive dans un délai de trois ans à partir de sa notification.

Ils informent la Commission des mesures prises à cet effet.

Article 12

Les États membres sont destinataires de la présente directive.
