

N° 445

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au proces-verbal de la séance du 24 juin 1992.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) en application de l'article 22, premier alinéa, du Règlement, sur le Traité sur l'Union européenne ,

Par M. Jean LECANUET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuët, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garçon, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Germain Authie, Jean-Luc Becart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amedée Bouquerei, André Boyer, Michel Caldagues, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Melenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Guy Penne, Michel Poniatowski, Roger Peudonson, André Rouviere, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Communauté européenne - Traité de Maastricht - Union européenne - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE : VERS L'UNION EUROPÉENNE, UN LONG ET DIFFICILE CHEMINEMENT	17
TITRE I - LES ANTÉCÉDENTS DU TRAITÉ OU LA DYNAMIQUE DE LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE	19
CHAPITRE PREMIER : PROJETS ET INITIATIVES - DE LA CONFÉRENCE DE LA HAYE À L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN	21
SECTION I - L'UNION POLITIQUE	22
SECTION II - L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ...	27
CHAPITRE II - L'ACTE UNIQUE : UNE ÉTAPE VERS L'UNION EUROPÉENNE	31
SECTION I - L'ÉLABORATION DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN	31
SECTION II - APPORTS DE L'ACTE UNIQUE	32
1. La consolidation et l'extension des compétences de la Communauté	32
2. Les modifications institutionnelles	33
TITRE II - LES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU TRAITÉ	35
CHAPITRE PREMIER : GENÈSE DU TRAITÉ	37
SECTION I - LA RELANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	37
SECTION II - L'UNION POLITIQUE OU LA PRESSION DU MOMENT	38
CHAPITRE II : L'ÉLABORATION DU TRAITÉ	40
SECTION I - LES PRINCIPALES ÉTAPES	40
SECTION II - DES NÉGOCIATIONS DIFFICILES	45

	<u>Pages</u>
1. Les conceptions divergentes des négociateurs	45
<i>a) Le contenu du Traité</i>	45
<i>b) La structure du Traité</i>	49
<i>c) L'évolution de l'Union européenne</i>	50
2. La position de la France	51
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DU TRAITÉ	57
TITRE I - VERS L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	59
CHAPITRE PREMIER : CARACTÉRISTIQUES DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	61
SECTION I - LE PARACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR EN MATIÈRE FINANCIÈRE	61
1. Le principe : la libre circulation des capitaux	61
2. Les exceptions	62
<i>a) Les exceptions permanentes</i>	62
<i>b) Les exceptions provisoires</i>	62
<i>c) Les dérogations liées à des circonstances exceptionnelles</i>	63
<i>d) Le maintien de dispositifs de surveillance par les Etats membres</i>	63
<i>e) La possibilité de mettre en oeuvre une procédure de coercition économique à l'encontre des pays tiers</i>	64
3. Dispositions transitoires pour la première phase	65
SECTION II - UNE POLITIQUE MONÉTAIRE UNIQUE	66
1. Une politique au service d'un objectif principal : la stabilité des prix	66
2. La mise en oeuvre de la politique monétaire interne relèvera, à titre principal, d'une institution indépendante : le système européen de banques centrales (S.E.B.C.)	67
<i>a) Organisation et fonctionnement du système européen de banques centrales</i>	67
a1. Rapports entre le système européen des banques centrales et la Banque centrale européenne	67
a2. L'indépendance du système européen de banques centrales	67

	<u>Pages</u>
a3. Les organes de direction de la Banque centrale européenne et du système européen des banques centrales	68
b) <i>Missions du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne</i>	72
b1. Le système européen de banques centrales (S.E.B.C.) ..	72
b2. La Banque centrale européenne (B.C.E.)	73
3. La politique de change de la Communauté : une responsabilité du Conseil	75
SECTION III - VERS UNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE COMMUNE	77
1. Le rapprochement des politiques économiques	77
a) <i>La définition d'orientations communes contraignantes</i> ..	77
b) <i>La prise en compte des circonstances économiques exceptionnelles</i>	80
2. L'exigence d'une discipline financière et budgétaire ..	80
a) <i>La discipline financière</i>	80
b) <i>La discipline budgétaire</i>	81
b1. La notion de déficit public excessif	81
b2. Sanctions prévues en cas de déficit public excessif	82
CHAPITRE DEUXIÈME : UNE DÉMARCHE PROGRESSIVE	84
SECTION I - LA PREMIÈRE PHASE (1ER JUILLET 1990-1ER JUILLET 1994)	84
1. L'achèvement du marché intérieur	84
2. Le renforcement de la convergence économique	85
3. Le gel de l'Ecu	85
SECTION II - LA DEUXIÈME PHASE (À PARTIR DU 1ER JANVIER 1994)	86
1. La création de l'Institut monétaire européen	87
a) <i>Création</i>	87
b) <i>Missions</i>	87
c) <i>Organisation</i>	88
d) <i>Fonctionnement</i>	88
e) <i>Moyens</i>	89
2. La mise en place de mécanismes de disciplines financières et budgétaire	90

	<u>Pages</u>
SECTION III - LA TROISIÈME PHASE	90
1. Contenu de la troisième phase	90
<i>a) Le renforcement de la discipline budgétaire</i>	91
<i>b) La faculté pour la Communauté d'accorder une assistance financière aux États membres en difficulté</i>	91
<i>c) La création du système européen de banques centrales</i>	91
<i>d) La fixation irrévocable des taux de conversion</i>	91
<i>e) La mise en oeuvre de la politique de change unique</i>	91
2. Les modalités de passage à la troisième phase	91
3. Les possibilités de dérogation	96
<i>a) Dérogations pour raisons économiques</i>	97
<i>b) Dérogations de nature politique</i>	98
TITRE II - L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ	101
CHAPITRE PREMIER : LE RENFORCEMENT DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE DROITS SOCIAUX, DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, DE RECHERCHE ET D'ENVIRONNEMENT	103
SECTION I - UNE POLITIQUE SOCIALE A ONZE	103
1. Les nouvelles procédures de décision	104
<i>a) L'extension du champ d'application de la majorité qualifiée</i>	104
<i>b) Le maintien de l'unanimité dans certains domaines</i>	105
<i>c) L'exclusion expresse de certains sujets du champ d'application de l'accord sur la politique sociale</i>	105
2. L'association des partenaires sociaux à la politique sociale européenne	106
<i>a) Les partenaires sociaux pourront être chargés par un État membre de la mise en oeuvre des décisions prises par le Conseil</i>	106
<i>b) La mise en place d'une négociation collective à l'échelle européenne</i>	106
SECTION II - LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE ..	108
1. La création annoncée d'un fonds de cohésion	109

	<u>Pages</u>
2. La perspective d'une réorganisation des fonds structurels	110
3. La possibilité de mener des actions "hors fonds"	111
4. L'établissement d'un rapport de la Commission tous les trois ans	112
SECTION III - LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE	112
1. Les conditions de majorité requises pour l'adoption des décisions du Conseil demeurent	112
2. Les modalités de participation du Parlement européen aux décisions relatives à la recherche sont modifiées	113
SECTION IV - L'ENVIRONNEMENT	113
1. Processus de décision	114
2. Clauses de sauvegarde	115
CHAPITRE DEUXIÈME : LA PRISE EN COMPTE DE NOUVEAUX DOMAINES	117
SECTION I - LA POLITIQUE DES VISAS	117
1. L'article 100 C : l'institution d'une politique commune des visas	117
<i>a) La mise en place d'un modèle unique de visas</i>	117
<i>b) L'établissement d'une liste commune de pays soumis à visas</i>	118
<i>c) Eléments de garanties pour les Etats membres</i>	120
c1. L'obligation d'initiative de la Commission	120
c2. Le maintien de l'ordre public et de la sécurité demeure de la responsabilité des Etats	120
c3. Le maintien des conventions en vigueur	121
2. L'article 100 C : une conséquence logique de la liberté de circulation, un appel à une coopération européenne renforcée en matière d'immigration, de police et de diplomatie	122
<i>a) L'impératif d'une politique européenne de l'immigration</i>	122
<i>b) Le développement indispensable de la coopération européenne en matière de police</i>	125
<i>c) La politique commune des visas : un résultat et un instrument d'une diplomatie européenne</i>	126

	<u>Pages</u>
SECTION II - LA POLITIQUE INDUSTRIELLE	127
1. Des objectifs très généraux	128
2. Des moyens mesurés	129
SECTION III - L'ÉTABLISSEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DE RÉSEAUX TRANSEUROPEËNS ...	130
1. Objectifs du développement de réseaux de communication transeuropéens	130
2. Moyens d'action de la Communauté	131
SECTION IV - LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ..	132
1. L'harmonisation des législations des Etats membres ..	132
2. La mise en oeuvre d'actions spécifiques ..	133
3. Clause de sauvegarde	133
SECTION V - LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ..	134
1. Les objectifs de la politique de coopération	135
2. Moyens et procédures de décision	135
SECTION VI - LA POSSIBILITÉ D' ACTIONS D'ENCOURAGEMENT EN MATIÈRE D'ÉDUCATION, DE FORMATION PROFESSIONNELLE, DE CULTURE, ET DE SANTÉ PUBLIQUE	136
1. Les objectifs des actions communautaires	138
<i>a) L'éducation</i>	<i>138</i>
<i>b) La formation professionnelle</i>	<i>139</i>
<i>c) La culture</i>	<i>139</i>
<i>d) La santé publique</i>	<i>140</i>
2. Moyen d'action et processus de décision	141
<i>c) Les actions d'encouragement</i>	<i>141</i>
<i>b) Les recommandations</i>	<i>141</i>
TITRE III - LA MISE EN PLACE, AUX COTES DE L'ÉDIFICE COMMUNAUTAIRE, DE DEUX NOUVEAUX PILIERS DE L'UNION EUROPÉENNE	143
CHAPITRE PREMIER : LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE	145

	<u>Pages</u>
SECTION I - LA PROBLÉMATIQUE DE LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE EUROPÉENNE	145
1. La nécessité de mettre sur pied une diplomatie et, à terme, une défense européennes pour parachever l'Union politique	145
<i>a) Le rôle externe : faire reconnaître et respecter l'identité européenne sur la scène internationale</i>	146
<i>b) Le rôle interne : contribuer à faire prendre conscience au sein de la Communauté de l'existence d'une entité européenne active en matière de relations internationales</i> ..	147
<i>c) Une diplomatie et, le cas échéant, une défense européennes, peuvent être le complément naturel aux actions actuelles de la Communauté</i>	148
2. Les difficultés de l'exercice	148
<i>a) Une véritable politique étrangère européenne mettrait en jeu la souveraineté nationale</i>	149
<i>b) Les intérêts divergents des États</i>	150
<i>c) Des conceptions différentes de la politique étrangère de l'Europe</i>	151
SECTION II - LA COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE : UNE AVANCÉE MODESTE	152
1. La coopération politique européenne : un ensemble de règles et procédures pour une coopération diplomatique à caractère intergouvernemental	153
<i>a) Objectifs</i>	153
<i>b) Moyens : les moyens de la coopération politique européenne sont essentiellement des procédures et des structures légères de concertation entre États</i>	154
b1. Les procédures de consultation	154
b2. Les structures de concertation	154
<i>c) Les relations entre la coopération politique européenne et les Communautés européennes</i>	155
2. Les acquis de la coopération politique européenne ...	156
<i>a) L'habitude du travail en commun</i>	156
<i>b) L'élaboration de positions communes</i>	157
<i>c) L'interaction avec les actions communautaires</i>	158
3. Les limites de la coopération politique européenne ...	158
<i>a) Des engagements non contraignants</i>	159

	<u>Pages</u>
<i>b) Des structures insuffisantes</i>	159
<i>c) L'absence de volet militaire</i>	160
SECTION III - LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE	160
1. La politique étrangère et de sécurité commune : des objectifs ambitieux	161
2. Les stipulations relatives à la politique étrangère : une coopération politique renforcée	162
<i>a) La "coopération systématique", consécration de la coopération politique européenne</i>	162
a1. La concertation et l'information mutuelle	162
a2. La définition de positions communes	163
a3. La coordination au sein des organisations internationales	163
<i>b) La possibilité de mettre en oeuvre des actions communes : une innovation limitée par le maintien de la règle de l'unanimité</i>	164
<i>c) L'extension du principe de cohérence aux politiques étrangères des États</i>	167
3. Les stipulations relatives à la sécurité : la défense européenne, une échéance lointaine	169
<i>a) L'objectif lointain d'une défense commune</i>	169
<i>b) L'exclusion de toute possibilité d'action commune</i>	170
<i>c) L'Union de l'Europe occidentale, bras armé de l'Union ?</i> ..	170
<i>d) Les relations entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique</i>	173
4. Les structures de la politique étrangère et de sécurité commune	174
<i>a) Le Conseil européen</i>	174
<i>b) Le Conseil</i>	174
<i>c) La présidence du Conseil</i>	175
<i>d) La Commission</i>	175
<i>e) Le Parlement européen</i>	176
<i>f) Le comité politique</i>	176
5. Les moyens de la politique étrangère et de sécurité commune	177

CHAPITRE DEUXIÈME : LES AFFAIRES INTÉRIEURES ET LA JUSTICE	178
SECTION I - LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ET POLICIÈRE DANS LA COMMUNAUTÉ AVANT MAASTRICHT	179
1. La situation actuelle	179
2. Deux inconvénients majeurs : la dispersion des efforts et l'absence de contrôle démocratique	181
SECTION II - LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DES AFFAIRES INTÉRIEURES ET DE LA JUSTICE : UN NOUVEAU PILIER DE L'UNION EUROPÉENNE	182
1. Le champ de la coopération instituée par le Traité ...	182
<i>a) Les questions d'intérêt commun concernées par la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures</i> ..	182
<i>b) La coopération policière</i>	183
b1. Mesures envisagées	183
b2. Europol : un embryon de police européenne ?	184
2. Moyens de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures	186
<i>a) Positions et actions communes, conventions</i>	186
<i>b) Evolution potentielle</i>	187
3. Les structures de la coopération judiciaire et policière	187
<i>a) Le Conseil et la présidence</i>	187
a1. La présidence du Conseil des ministres	187
a2. Le Conseil des ministres	188
<i>b) La Commission</i>	188
<i>c) Le Parlement européen</i>	189
<i>d) Le comité de coordination</i>	189
TITRE IV - INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES	191
CHAPITRE PREMIER : DE NOUVEAUX POUVOIRS CONFIÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN	193
SECTION I - UNE PARTICIPATION ACCRUE AU PROCESSUS DE DÉCISION	193

	<u>Pages</u>
1. L'association du Parlement européen à la désignation des membres de la Commission	193
2. La création de la procédure de "codécision"	195
3. Un droit d'initiative indirect mais général	197
4. Extension du champ d'application de la "coopération" et de "l'avis conforme"	197
SECTION II - DES POUVOIRS DE CONTROLE RENFORCÉS	199
1. La possibilité de créer des commissions d'enquête ...	199
2. L'institution d'un médiateur et d'un droit de pétition .	200
<i>a) Le médiateur européen</i>	200
<i>b) Le droit de pétition</i>	202
3. Un contrôle budgétaire accru	203
<i>a) La déclaration d'assurance de la Cour des comptes</i>	203
<i>b) La possibilité d'entendre la Commission</i>	204
<i>c) L'exigence de mise en oeuvre des observations du Parlement européen imposée à la Commission</i>	204
4. La possibilité d'adresser des recours à la Cour de justice	204
 CHAPITRE DEUXIÈME - LES MODIFICATIONS DU PROCESSUS DE DÉCISION AU SEIN DU CONSEIL DES MINISTRES, LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DU CONSEIL EUROPÉEN ET LES RÉFORMES RELATIVES A LA COMMISSION	 206
SECTION I - LE PROCESSUS DE DÉCISION AU SEIN DU CONSEIL DES MINISTRES	206
1. L'extension du vote à la majorité qualifiée	206
2. Des évolutions envisagées	207
<i>a) Passage différé à la majorité qualifiée</i>	207
<i>b) Passage possible à la majorité qualifiée</i>	207
 SECTION II - LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DU CONSEIL EUROPÉEN	 208
 SECTION III - LA COMMISSION	 209
1. La composition de la commission	209
2. Un mandat allongé	209
3. Un nouveau mode de désignation des commissaires .	209

	<u>Pages</u>
CHAPITRE TROISIÈME - LES AUTRES INSTITUTIONS ...	211
SECTION I - LA COUR DE JUSTICE	211
1. L'institutionnalisation du tribunal de première instance	211
2. L'extension du champ de compétence de la Cour de justice	212
<i>a) Les nouveaux actes attaquables devant la Cour dans le cadre du recours en annulation</i>	<i>212</i>
<i>b) De nouveaux requérants</i>	<i>213</i>
<i>c) L'extension du recours en carence</i>	<i>213</i>
<i>d) L'élargissement du champ d'application des questions préjudicielles</i>	<i>213</i>
3. L'institution d'un pouvoir de sanction de la Cour en cas de non-exécution de ses arrêts	214
SECTION II - LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET LE COMITÉ DES RÉGIONS	215
1. Le comité économique et social	215
2. Le comité des régions	215
TITRE V - L'INSTITUTION D'UNE CITOYENNETÉ DE L'UNION ..	217
CHAPITRE PREMIER : DÉFINITION DE LA CITOYENNETÉ DE L'UNION	218
CHAPITRE DEUXIÈME : ATTRIBUTS DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE	220
SECTION I - LES DROITS RECONNUS AUX CITOYENS DE L'UNION	220
1. Le droit de circuler et de séjourner	220
2. Le droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales et européennes	221
3. Le droit de pétition et de s'adresser au médiateur	222
4. Le droit à la protection diplomatique et consulaire ...	223
SECTION II - L'EXTENSION POSSIBLE DES DROITS RECONNUS PAR LE TRAITÉ	224
TROISIÈME PARTIE : LA PORTÉE DU TRAITÉ	225

	<u>Pages</u>
1. Le Traité trace clairement la voie de l'union monétaire. Il ouvre celle de l'union économique	227
2. Les fondements d'une Europe politique sont posés	228
3. Des progrès sont obtenus en matière de démocratisation du fonctionnement des Communautés. Ils devront être approfondis	228
4. La subsidiarité et la proportionnalité des principes acquis, une application et un contrôle qui restent à définir	229
5. L'impact des avancées prévues de la construction communautaire sur les finances publiques n'est pas encore précisément appréhendable	230
6. La question de l'élargissement de la Communauté ne peut plus être ignorée	232
TRAVAUX DE LA COMMISSION	235
Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué chargé des affaires européennes	236
Audition de M. Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes	248
Audition de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères	255
Audition de M. Egon Klepsch, président du Parlement européen ...	258
Audition de M. Jean-Louis Beffa, président de la Compagnie de Saint Gobain	260
Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué chargé des affaires européennes	263
Audition de M. Jacques Calvet, président de Peugeot S.A.	268
Audition de M. Jean-Claude Casanova, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris et directeur de la revue "Commentaire"	271
Audition de l'amiral Jacques Lanxade, chef d'état-major des armées	274
Examen en commission	276
ANNEXES	279
Annexe n° 1 : Les principales échéances prévues par le Traité sur l'Union européenne et les textes y annexés	280
Annexe n° 2 : Proposition de directive du Conseil sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence	283
Annexe n° 3 : Délais prévus par l'article 189 B (procédure dite de codécision) du Traité	291

	<u>Pages</u>
Annexe n° 4 : L'extension de la règle de la majorité qualifiée	292
Annexe n° 5 : L'association du Parlement européen au processus de décision communautaire	294
Annexe n° 6 : Abréviations utilisées	297
 ANALYSE RÉSUMÉE DES PRINCIPALES STIPULATIONS DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE	 299

Mesdames, Messieurs,

Le Traité sur l'Union européenne a été signé par les douze Etats membres de la Communauté, à Maastricht (Pays-Bas), le 7 février 1992.

Ce texte prévoit d'importantes modifications du Traité de Rome et la mise en oeuvre d'une coopération renforcée en matière de politique étrangère, de justice et de sécurité.

Votre commission, à la suite de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes ⁽¹⁾, soucieuse d'informer de la façon la plus complète possible le Sénat et plus largement l'opinion publique, a estimé nécessaire de présenter les résultats des travaux qu'elle mène depuis plus de six mois et qui l'ont notamment conduite à entendre successivement : Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué chargé des Affaires européennes ; M. Jacques Delors, président de la Commission européenne ; M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères ; M. Egon Klepsch, président du Parlement européen ; M. Jean-Louis Beffa, président de la Compagnie Saint-Gobain ; M. Jacques Calvet, président de Peugeot S.A. ; M. Jean-Claude Casanova, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et directeur de la revue "Commentaire" ; et l'Amiral Jacques Lanxade, chef d'Etat-Major des armées.

(1.) Voir le rapport n° 307 (1991-1992), de MM. Jacques GENTON, Xavier de VILLEPIN, André ROUVIÈRE, Jean-Pierre BAYLE, Maurice BLIN, Guy CABANEL, Yves GUÉNA, Paul MASSON et Daniel MILLAUD sur le Traité sur l'Union européenne.

Le processus de révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité s'est achevé le 23 juin après que le Parlement réuni en congrès eut adopté le projet de loi précédemment voé dans des termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Il ne s'agit ici, en aucune manière, d'ouvrir à nouveau ce débat mais de contribuer à l'information que chacun appelle de ses vœux sur le Traité lui-même dans la perspective de sa ratification.

Tel est l'unique objet du présent rapport, dont l'ambition est d'exposer le cheminement qui a permis d'aboutir au Traité et d'analyser avec la plus grande objectivité ses stipulations.

PREMIÈRE PARTIE
VERS L'UNION EUROPÉENNE, UN LONG ET DIFFICILE
CHEMINEMENT

TITRE I
LES ANTÉCÉDENTS DU TRAITÉ OU
LA DYNAMIQUE DE LA CONSTRUCTION
COMMUNAUTAIRE

CHAPITRE PREMIER : PROJETS ET INITIATIVES DE LA CONFÉRENCE DE LA HAYE A L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Le "projet" semble consubstantiel à toute construction européenne. Sans remonter à l'Empire carolingien, ni même au XIXème siècle, on compte par dizaines les propositions, plans, déclarations, mémorandums qui tous avaient pour ambition et dont certains eurent pour effet de faire progresser l'édification d'une Europe unie.

On a pu se gausser de cette floraison d'initiatives et attribuer leur multiplicité à leur immaturité. Il est vrai que nombre de projets présentés avaient des aspects irréalistes, voire chimériques.

Cependant, au lendemain de la seconde guerre mondiale, la réconciliation franco-allemande n'avait-elle pas toutes les apparences d'une véritable chimère ? Pourtant, grâce à la foi et à l'engagement ferme et résolu de quelques uns, elle parvint peu à peu à s'imposer comme une réalité.

La puissance d'un idéal : voilà ~~une première~~ raison pour ne pas balayer d'un revers de main les projets d'union européenne qui ont pu être élaborés.

Une seconde raison est que quelques uns d'entre eux ont marqué leur temps. Ils ont témoigné de l'état de maturation de l'idée et de l'opinion européennes. Ils ont pu inciter à de nouvelles initiatives. Ils ont pu poser les premiers jalons d'un long cheminement.

Ce sont ces textes qu'il nous paraît intéressant de rappeler brièvement. Ils forment la base intellectuelle et politique de bien des réalités d'aujourd'hui et même de plusieurs des stipulations du traité qui nous est aujourd'hui présenté. Nous nous limiterons aux vingt-cinq dernières années car notre propos n'est pas de réécrire une

histoire de la construction européenne, il en existe d'excellentes. Plus précisément, nous prendrons pour point de départ l'année 1969. Pourquoi ? Parce que se tint cette année-là la conférence européenne de La Haye qui, à bien des égards, peut être considérée comme l'initiatrice d'un processus de relance européenne dont la dynamique perdure jusqu'à nos jours.

Séparer l'économie de la politique peut paraître artificiel à bien des titres. Toutefois, pour la clarté de l'exposé, nous distinguerons, autant que faire se peut, les discussions ayant porté sur l'union politique de celles consacrées à l'union économique et monétaire.

SECTION I - L'UNION POLITIQUE

La conférence de la Haye réunit les 1er et 2 décembre 1969 les chefs d'Etat et de gouvernement des Six à l'initiative du président de la République française nouvellement élu.

Son objet était clairement de parvenir à une relance de l'Europe. La Communauté était alors en proie à une véritable crise, en raison notamment des difficultés de mener à bien l'élargissement au Royaume-Uni.

La conférence avait ainsi un triple ordre du jour "achèvement, approfondissement, élargissement" selon la formule de notre collègue Maurice Schumann alors ministre des Affaires étrangères.

En ce qui concerne l'Union politique, elle permit notamment de mettre en place une coopération diplomatique à l'échelle de la Communauté : la coopération politique européenne (CPE) (1). Le rapport Davignon, élaboré à la demande de la conférence et adopté par le Conseil des Communautés le 20 juillet 1970, suggéra en effet de renforcer la coopération en politique étrangère préalablement à l'unification politique. Il s'agissait en fait, grâce à

(1.) cf infra pp. 152 et s.

des structures très légères, de permettre la concertation et l'information mutuelle des gouvernements sur les questions de politique extérieure.

Le sommet européen de Paris qui se réunit du 19 au 21 octobre 1972 fut une nouvelle occasion pour les États de la Communauté -au nombre de Neuf avec l'adhésion du Royaume Uni, de l'Irlande et du Danemark- de réaffirmer leur volonté de progresser dans la voie de l'Union politique en se donnant "*comme objectif majeur de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des États membres en une Union européenne*".

Les institutions communautaires étaient chargées d'élaborer, avant la fin de 1975, un rapport (ce sera le rapport Tindemans) destiné à être présenté à une conférence au sommet ultérieure.

Déjà, la même année, la Commission européenne avait confié à un groupe de juristes présidé par le doyen Vedel la mission d'étudier les relations intercommunautaires. **Le rapport Vedel du 25 mars 1972** suggérait le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, notamment par l'instauration d'une procédure de codécision et l'investiture du président de la Commission.

Durant l'été 1973, **Jean Monnet** élaborait un projet tendant à instituer un gouvernement européen -constitué par les représentants des gouvernements nationaux- puis le proposa au président de la République française, au chancelier allemand et au Premier ministre britannique. Cependant, ses propositions n'aboutirent pas.

Lors de leur réunion du 23 juillet 1973, à Copenhague, les ministres des Affaires étrangères des Neuf adoptaient un second rapport sur la coopération politique européenne. Ce rapport recommandait d'accroître la fréquence des réunions des ministres des affaires étrangères et préconisait l'élaboration d'études à moyen et long terme destinées à fournir une base aux positions communes de la Communauté.

La même année cependant, le **sommet européen de Copenhague (14-15 décembre 1973)** ne put aboutir à de réels résultats. Trop de divergences existaient entre les Etats membres notamment sur la manière de faire face à la crise pétrolière. L'accord ne put ainsi se faire que sur un communiqué peu précis se contentant de confirmer les engagements souscrits lors du sommet de Paris.

Ce fut encore la France qui fut à l'origine des efforts destinés à sortir la Communauté de l'impasse dans laquelle elle se trouvait du fait de la double crise pétrolière et financière. La présidence française organisa ainsi une **nouvelle conférence au sommet, à Paris, les 9 et 10 décembre 1974**. Les Neuf convinrent à cette occasion de se réunir régulièrement au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement -le Conseil européen était né-, de renoncer à la pratique de l'unanimité sur tous les sujets, de créer un passeport européen. Enfin, le Premier ministre belge, M. Léo Tindemans était chargé de présenter un rapport sur les moyens de parvenir à l'Union européenne.

Le **rapport Tindemans**, remis au Conseil européen le **29 décembre 1975**, avançait des propositions concrètes : meilleure coordination des Conseils spécialisés, renforcement des mécanismes majoritaires au sein du Conseil, mise en oeuvre d'une politique étrangère commune grâce au vote à la majorité, création d'une agence européenne de l'armement, président de la Commission investi par le Parlement européen et désignant les autres membres de la commission, extension des pouvoirs législatifs du Parlement européen. Cependant, mal accueilli par certains gouvernements, il ne fut pas retenu. Le Conseil européen de La Haye, les 29-30 novembre 1976, se contenta de publier une déclaration de principe réaffirmant la nécessité de mettre en place progressivement l'Union européenne.

Le **Conseil européen de Londres**, réuni les **29 et 30 juin 1977**, précisa les missions du Conseil européen. Il devait permettre un échange de vues des chefs d'Etat et de gouvernement, adopter des déclarations officielles sur la situation mondiale et destinées à faire entendre "la voix de l'Europe", et enfin, le cas échéant, trancher les questions examinées sans succès par les autres institutions communautaires.

Avec les années 1980, sous la pression des difficultés que la Communauté doit affronter : montée du chômage, crise budgétaire, nouvel élargissement, de nombreuses initiatives sont prises pour renforcer l'Union européenne.

Le plan "Genscher-Colombo", du nom des ministres des affaires étrangères allemand et italien, fut sans doute l'une des plus saillantes. Le 18 novembre 1981, les deux ministres présentaient au Parlement européen un plan d'"Acte européen". Il s'agissait d'une déclaration que les gouvernements des Dix devaient adopter pour réaffirmer leur volonté de renforcer la Communauté. Ce plan prévoyait notamment de faire du Conseil européen l'instance principale de décision en face du Parlement européen. Celui-ci pourrait délibérer sur toutes questions relatives à la Communauté mais aussi à la coopération politique européenne qui pourrait, par ailleurs, être dotée d'un secrétariat permanent. Le vote à l'unanimité au sein du Conseil devrait aussi être limité et motivé par écrit. Cinq ans après la signature de l'Acte européen, un nouveau projet de traité sur l'Union européenne, juridiquement contraignant, devait être adopté. Il ne vit cependant pas le jour, de nombreuses divergences étant apparues tant au sein du Conseil qu'au sein du Parlement européen sur le plan "Genscher-Colombo".

Réuni à Stuttgart le 19 juin 1983, le Conseil européen rendit publique une "déclaration solennelle sur l'Union européenne". Elle n'apportait cependant guère d'éléments nouveaux en se contentant de réaffirmer la nécessité de renforcer la coopération politique et le rôle du Conseil.

De son côté, le Parlement européen avait, dès le 9 juillet 1981, et à l'initiative d'un groupe de parlementaires fédéralistes conduits par Altiero Spinelli, décidé la création d'une commission institutionnelle chargée d'élaborer un projet de Traité d'Union européenne. Les premières propositions de la commission institutionnelle furent adoptées à une très large majorité : 258 voix contre 35 et 23 abstentions. Elles reposaient essentiellement sur trois principes. La subsidiarité tout d'abord en vertu de laquelle l'Union ne serait chargée que des missions qui pourraient être remplies plus efficacement en commun que séparément par les Etats membres. Ensuite, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen qui

partagerait avec le Conseil les compétences législatives et budgétaires et nommerait la Commission. Le renforcement du rôle de la Commission en matière exécutive enfin.

Sur la base de ces propositions, la commission institutionnelle s'attela à la rédaction d'un projet de traité qui fut adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 par 237 voix contre 31 et 43 abstentions. Ce projet ne fut pas soumis aux Parlements nationaux. Cependant, il fut à l'origine de nouvelles initiatives des gouvernements des Etats membres qui conduisaient en fait à l'élaboration de l'Acte unique européen. C'est ainsi que le Conseil européen de Fontainebleau décida la création d'un comité ad hoc sur les questions institutionnelles -le comité Dooge, du nom de son président- sur le modèle du Comité Spaak qui fut, en 1955, pour une large part à l'origine du Traité de Rome. Dans le même temps, le Conseil européen annonçait l'intention des Etats français et allemands de supprimer les contrôles à leurs frontières communes, première étape d'un processus qui allait aboutir à l'élaboration de la Convention de Schengen abolissant le contrôle aux frontières intérieures de six Etats membres, et le renforcement de la coopération policière entre ces pays.

Le Comité Dooge réunit son rapport définitif au Conseil le 30 mars 1985. Il préconisait notamment l'institution d'une procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement sur certaines questions. Il suggérait le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire en lui donnant à connaître des recettes de la Communauté. Il recommandait par ailleurs le recours à la majorité, simple ou qualifiée, pour la prise des décisions communautaires. L'unanimité ne devrait être exigée que dans des cas exceptionnels énumérés par les traités.

Surtout, le rapport du Comité Dooge proposait la convocation d'une conférence intergouvernementale "chargée de négocier un projet de traité d'union européenne".

Cette proposition allait aboutir à la convocation de la conférence intergouvernementale qui élaborera l'Acte unique.

SECTION II - L'UNION ECONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Lors de la **conférence de La Haye (1er et 2 décembre 1969)**, les chefs d'Etat et de gouvernement des Six s'étaient prononcés pour un renforcement des institutions communautaires et de la coopération politique ⁽²⁾. Ils se mirent aussi d'accord sur l'élaboration d'un plan visant à la création d'une union économique et monétaire pour 1980.

La crise monétaire qui secoua la Communauté durant l'été 1969 (dévaluation unilatérale du franc, flottement du deutsche mark...) menaçant jusqu'aux fondements mêmes de la politique agricole commune (instauration de taxe à l'importation et de subventions à l'exportation pour compenser les effets des fluctuations des monnaies) inclinait en effet les Etats membres à faire montre d'imagination et d'audace et ainsi à rechercher les voies de la constitution d'un espace de stabilité et de liberté des échanges.

Un premier résultat concret de la décision des Six fut la signature, le **9 février 1970**, d'un accord entre les gouverneurs des banques centrales, créant un système de soutien monétaire mutuel à court terme.

Le Conseil des ministres chargera par ailleurs un comité d'experts financiers et monétaires, présidé par **M. Pierre Werner**, Premier ministre du Luxembourg, d'établir un rapport sur les moyens de constituer une union économique et monétaire. Le comité élaborera un premier rapport dont les conclusions furent adoptées le **9 juin 1970** par le Conseil. L'institution de l'union économique et monétaire était fixée à 1980. Son objectif final était l'adoption d'une monnaie unique. Sa mise en oeuvre devait être assurée par la convergence des politiques budgétaires, la réduction des marges de fluctuation des taux de change, l'harmonisation de la politique de change des Etats membres.

Le rapport définitif du comité fut remis au Conseil le **17 octobre 1970**.

(2) cf. supra pp. 22 et s.

S'agissant des principes, le rapport Werner estimait nécessaire, notamment, l'établissement d'une convertibilité monétaire totale et irréversible entre les Six, l'adoption d'une - politique monétaire intérieure et extérieure unique, la libération des mouvements de capitaux au sein de la Communauté, le rapprochement des politiques budgétaires.

Pour mener à bien cette unification économique et monétaire, le rapport préconisait deux réformes institutionnelles d'envergure :

- d'une part, la création d'une instance unique et indépendante des gouvernements qui serait chargée de la politique économique de la Communauté,
- et d'autre part, l'institution d'un système communautaire de banques centrales auquel serait confiée la conduite de la politique monétaire des Neuf.

La méthode choisie était progressive. L'union économique et monétaire devait être réalisée en trois étapes s'échelonnant de 1971 à 1980.

La Commission s'inspira largement des suggestions du rapport Werner dans ses propositions au Conseil. Celui-ci éprouva cependant de grandes difficultés pour trouver un accord en son sein et n'y parvint qu'en février 1971. Encore les propositions de la Commission avaient-elles été considérablement édulcorées. Aucun calendrier précis n'était fixé pour les deux dernières étapes de l'Union économique et monétaire. Il n'était plus question de créer des institutions chargées de la politique économique et monétaire. L'irréversibilité du passage à la monnaie unique était remise en cause.

A un traité juridiquement contraignant était substituée une simple résolution exprimant l'intention des Etats membres de réaliser l'union économique et monétaire à partir du 1er janvier 1971.

Du reste, la crise monétaire due aux fluctuations du dollar ainsi que les divergences entre les Etats membres allaient rapidement conduire à un abandon du projet d'union économique et monétaire. Face à un afflux de dollars et pour éviter une recrudescence de l'inflation, l'Allemagne et les pays du Benelux décidèrent de laisser flotter leurs monnaies tandis que la France et l'Italie choisissaient d'établir un contrôle des changes et de maintenir leur parité.

Une nouvelle tentative de construire l'Europe monétaire fut faite le 21 mars 1972, lorsque les Six prirent la décision de réduire les marges de fluctuation entre les monnaies européennes à plus ou moins 2,25%. Les parités devaient, aux termes de l'accord de Bâle, être défendues par les banques centrales. Cependant, le serpent monétaire européen ainsi constitué entraînait de grandes difficultés : la livre sterling en sortit dès le 23 juin, suivie par la livre irlandaise, puis par la lire, le 13 février 1973, par le franc le 19 janvier 1974 (il le réintégra le 10 juillet 1975 pour le quitter à nouveau le 15 mars 1976).

La véritable avancée en matière monétaire fut opérée avec la création du système monétaire européen (SME) à la suite des Conseils européens de Copenhague (8 avril 1978), Brême (6 juillet 1978) et Bruxelles (4-5 décembre 1978).

Le nouveau système comportait trois innovations majeures par rapport au «serpent monétaire». En premier lieu, une monnaie de référence, l'ECU (European Currency Unit) était née. Elle était définie comme la somme de montants fixes des monnaies des Etats membres du SME. Elle devait remplir les fonctions d'unité de compte et de réserve de valeur. Surtout, l'Ecu devenait une référence pour les autorités monétaires nationales. Dès lors que la monnaie d'un Etat membre atteignait 75% de sa limite maximale -inférieure ou supérieure- de fluctuation par rapport à l'Ecu, cet Etat devait prendre les mesures nécessaires pour corriger cette évolution.

En second lieu, les mécanismes correcteurs du SME devaient jouer aussi bien pour les monnaies faibles que pour les monnaies fortes. Les fluctuations des monnaies devaient être contenues aussi bien à la hausse qu'à la baisse alors que, dans le

«serpent monétaire», seuls étaient obligés d'intervenir les Etats dont la monnaie se dépréciait.

Enfin, les possibilités de concours financiers entre les banques centrales étaient considérablement renforcées. Depuis les accords de Nyborg (septembre 1987), trois types de concours financiers existent : le soutien financier à court terme, dont le volume est illimité, le soutien financier à moyen terme destiné à faire face aux difficultés de balance des paiements et pouvant atteindre 16 milliards d'Ecus, les concours à très court terme pour les interventions effectuées avant qu'une monnaie n'atteigne ses cours limites.

Le système monétaire européen a donné de bons résultats. Il a tout d'abord permis de réduire sensiblement la volatilité des taux de change nominaux des Etats membres. Il a ensuite conduit les gouvernements à mener des politiques de stabilisation monétaire et a ainsi contribué à la convergence -encore insuffisante- des économies au sein de la Communauté.

CHAPITRE II - L'ACTE UNIQUE : UNE ÉTAPE VERS L'UNION EUROPÉENNE

SECTION I - L'ÉLABORATION DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Le Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, sur la base notamment des propositions du comité Dooge, prit la décision de convoquer une conférence intergouvernementale chargée d'élaborer :

- un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune ;

- des modifications du traité de Rome portant sur le processus de décision au sein du Conseil, le pouvoir d'exécution de la Commission, les pouvoirs du Parlement européen ainsi que sur l'extension du champ d'action des Communautés.

Pour arrêter cette position, le Conseil européen dut, contrairement à la règle du consensus, procéder à un vote pour passer outre les réticences du Danemark, de la Grèce et du Royaume Uni.

Ces trois pays initialement opposés au principe même de la réunion de la conférence intergouvernementale ne tardèrent cependant pas à participer à ses travaux.

La conférence se réunit pour la première fois le 9 septembre 1985. Aux termes de seulement trois mois de travaux, elle parvint à adopter l'Acte unique européen.

SECTION II - APPORTS DE L'ACTE UNIQUE

L'Acte unique comprenait trois volets : une extension des compétences communautaires, des modifications institutionnelles, l'institutionnalisation de la coopération politique européenne.

1. La consolidation et l'extension des compétences de la Communauté

Le principe de l'achèvement du marché intérieur est posé par le nouvel article 8 A du traité de Rome. Les modalités en sont fixées par les articles 8 B et 8 L.

Un embryon de politique sociale apparaît avec les articles nouveaux 118 A et 118 B qui permettent notamment l'adoption, à la majorité qualifiée, de mesures concernant la sécurité et la santé des travailleurs.

La «cohésion économique et sociale» visant à réduire les écarts de développement entre les régions de la Communauté fait l'objet de cinq articles (130 A à 130 E) qui prévoient notamment une modification des fonds structurels destinée à améliorer leur efficacité.

La coopération en matière de recherche et de technologie devient une compétence communautaire.

Enfin, l'Acte unique fait de l'environnement une politique spécifique de la Communauté.

2. Des modification institutionnelles

Les adaptations -plutôt limitées- consistent essentiellement en :

- l'institution d'une procédure de coopération entre le Conseil et le Parlement européen. Cette procédure associe plus étroitement le Parlement au processus législatif en instaurant une seconde lecture sur les textes adoptés par le Conseil. Celui-ci cependant conserve le dernier mot en cas de désaccord entre les deux institutions ;

- l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, notamment sur certaines questions relatives à l'achèvement du marché intérieur ;

- l'exigence de l'avis conforme du Parlement européen pour les adhésions à la Communauté et les accords d'association ;

- l'institutionnalisation des Conseils européens ;

- l'extension des compétences d'exécution de la Commission ;

- la création d'une juridiction de première instance auprès de la Cour de justice.

3. L'institutionnalisation de la coopération politique européenne

L'Acte unique consacre la pratique poursuivie depuis 1970, fixe pour objectif la définition et la mise en oeuvre d'une

«politique étrangère européenne» et appelle à une coopération concrète en matière de sécurité.

Il crée par ailleurs un secrétariat permanent de la coopération politique européenne.

*** ***

L'Acte unique créait une dynamique en faveur de l'Union européenne dont certains n'ont pris conscience que tardivement. Le Traité de Maastricht, en étendant à nouveau les compétences communautaires, en renforçant les stipulations relatives à la coopération politique, en prévoyant de nouvelles adaptations institutionnelles s'inscrit bien ainsi dans son prolongement.

TITRE II

**LES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU TRAITÉ
SUR L'UNION EUROPÉENNE**

CHAPITRE PREMIER : GENÈSE DU TRAITÉ

SECTION I - LA RELANCE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Après l'échec en 1971-1972, l'idée de constituer une union économique et monétaire a été reprise à partir de 1988.

Cette réapparition peut s'expliquer par la conjugaison de trois facteurs. En premier lieu, le système monétaire européen a créé les conditions d'une stabilité monétaire durable au sein de la Communauté. De nouveaux progrès sur le plan de la coopération monétaire sont donc apparus possibles.

En second lieu, l'Acte unique a initié une dynamique dont le terme est constitué par une unification économique et monétaire. Du reste, il appelait clairement à un renforcement progressif de la coopération en matière de politique économique et monétaire et citait la notion d'union économique et monétaire.

Enfin, l'objectif de libre circulation des capitaux réaffirmé par le traité de Rome modifié implique, à terme, une convergence accrue des politiques économiques et monétaires des États-membres. Pour ne citer qu'un exemple, un État qui maintiendrait un taux d'intérêt élevé, notamment pour réduire les tensions inflationnistes, attirerait les capitaux des autres États membres sur son territoire contraignant ses partenaires soit à élever leurs taux d'intérêt, soit à imposer des restrictions aux mouvements de capitaux, soit à prendre des mesures visant à limiter les importations afin de ne pas supporter un déficit trop important de la balance des paiements.

Comme nous le verrons ultérieurement, ce sera le Conseil européen de Hanovre (juin 1988) qui donnera le coup d'envoi du processus qui a abouti au traité d'union économique et monétaire.

SECTION II - L'UNION POLITIQUE OU LA PRESSION DU MOMENT

Deux éléments expliquent très largement la relance des débats sur la nécessité de parvenir à une union politique renforcée de la Communauté.

La volonté délibérée de réaliser une union économique et monétaire entre les Etats membres de la Communauté impliquait -ipso facto serait-on tenté de dire- la décision de progresser vers l'union politique. Et cela pour au moins deux raisons.

En premier lieu, il est clair, et l'expérience l'a démontré, que la convergence économique des Etats, indispensable à la mise en oeuvre de l'union monétaire, ne peut être obtenue sans un renforcement très net de la coopération politique entre les pays de la Communauté. Dans un espace de libre circulation des capitaux, il n'est pas possible de mener des politiques économiques globales sensiblement différentes sauf à accepter des transferts massifs de capitaux d'un pays à l'autre et ainsi risquer une remise en cause des principes de l'union monétaire à savoir la fixité et l'unicité des taux de change et des taux d'intérêt.

En second lieu, la mise en oeuvre d'une politique économique et monétaire commune, compte tenu de ses enjeux, ne peut être le fait que d'une autorité puissante, solide et légitime. Il est ainsi rapidement apparu que l'union économique et monétaire exigeait des adaptations institutionnelles visant à améliorer l'efficacité des institutions communautaires, à accroître leur capacité d'action, à renforcer leur caractère démocratique.

Cependant, le plus puissant encouragement pour l'union politique fut autre. Il se trouve dans l'évolution du continent européen consécutive à l'effondrement de la dictature communiste dans les pays de l'Est. Si la libération de ces pays ne pouvait assurément être considérée qu'avec une vive satisfaction des Européens libres, elle n'en posait pas moins deux problèmes.

Tout d'abord l'équilibre de sécurité en Europe fondé sur l'antagonisme-immobilisme des deux blocs (l'Union soviétique et ses satellites face aux Etats-Unis et leurs alliés) était rompu du fait même de l'effondrement du Pacte de Varsovie. Face à une situation totalement nouvelle, les concepts de sécurité, sur lesquels la défense occidentale s'appuyait, n'avaient plus cours. La présence américaine en Europe paraissait moins nécessaire, un désarmement nucléaire et conventionnel du continent semblait envisageable, de nouveaux «interlocuteurs» politiques apparaissaient sur le continent des tensions étouffées par plus de 40 ans de totalitarisme renaissaient.

Dès lors, la question d'un nouvel équilibre stratégique en Europe et des structures qui en seraient garantes ne pouvait qu'être à nouveau posée. Mise à l'écart à la suite de l'échec de la Communauté européenne de défense, maintenue en sommeil en raison de l'engagement massif des Etats-Unis pour la défense de l'Europe occidentale, l'idée de constituer une véritable Europe politique dotée d'une politique étrangère et d'une défense autonomes put ainsi réapparaître.

A cet égard, l'entente franco-allemande a sans doute joué un rôle déterminant. C'est ainsi que la proposition commune du 19 avril 1990 du Président de la République française et du chancelier allemand a été à l'origine de la convocation de la conférence intergouvernementale sur l'union politique (3). De la même façon, la lettre du 14 octobre 1991 portant sur la politique étrangère et de sécurité commune a largement inspiré les négociateurs du traité.

Un autre élément justifiant une marche forcée vers l'Union politique tient aux perspectives d'élargissement de la Communauté. Un grand nombre de pays sont déjà candidats à l'adhésion. D'autres, parmi les pays de l'Est libérés le seront rapidement. Or, la Communauté fonctionne déjà difficilement à Douze compte tenu de la nature et de l'organisation de ses institutions. Aussi, un renforcement de ses structures, de sa cohésion, de sa capacité d'action se révèle indispensable si l'on veut éviter que l'élargissement, inévitable et souhaitable à terme, ne se transforme en un éclatement ou une dilution de la Communauté.

(3.) Voir le texte de cette proposition pp. 42-43

CHAPITRE DEUXIÈME : L'ÉLABORATION DU TRAITÉ

SECTION I - LES PRINCIPALES ÉTAPES

27 et 28 juin 1988 :

Le Conseil européen, réuni à Hanovre, demande à un comité présidé par M. Jacques Delors et composé des gouverneurs des banques centrales de la Communauté, de préparer un rapport sur les moyens de parvenir à une Union économique et monétaire. Plusieurs délégations demandent que l'on saisisse l'occasion pour opérer une démocratisation des Communautés européennes.

Avril 1989 :

Le comité Delors remet son rapport, qui définit l'Union économique et monétaire et expose les étapes permettant de l'atteindre :

- première étape : préparation d'un traité, achèvement du marché intérieur, renforcement du mécanisme de change et de la coordination des politiques économiques ;

- deuxième étape : création du système européen de banques centrales et organisation du transfert progressif des compétences monétaires ; renforcement du rôle des instances communautaires dans la coordination des politiques économiques ;

- troisième étape : fixation irrévocable des parités, définition et mise en oeuvre de la politique monétaire par le système européen de banques centrales, passage éventuel à la monnaie unique ; les règles de discipline financière et budgétaires deviennent directement contraignantes pour les États membres.

26 et 27 juin 1989 :

Le Conseil européen de Madrid décide de réaliser progressivement l'Union économique et monétaire. Il fixe par ailleurs le début de la première étape au 1er juillet 1990. Les travaux destinés à permettre la réunion d'une conférence intergouvernementale pour

établir les étapes ultérieures se poursuivront sur la base du rapport Delors.

Pendant le second semestre 1989 les discussions sur l'Union économique et monétaire continuent au sein du groupe de «représentants personnels» des ministres des finances et des ministres des Affaires étrangères. Le groupe présente un rapport au Conseil des ministres à l'automne 1989.

Automne 1989 :

Le comité monétaire, composé des directeurs du Trésor et des gouverneurs des banques centrales des Douze, prépare la révision des décisions de 1974 et 1964 portant respectivement sur la coordination des politiques économiques et sur la coopération monétaire entre les Etats membres de la Communauté.

8 et 9 décembre 1989 :

Le Conseil européen de Strasbourg décide de réunir une conférence intergouvernementale chargée d'élaborer un Traité sur l'Union économique et monétaire. Cette conférence doit organiser ses travaux de façon à permettre au traité d'entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 1993. Les conclusions du Conseil dessinent en outre à grands traits les contours de ce qui devrait devenir plus tard l'Union politique.

19 avril 1990 :

Le Président de la République française et le Chancelier fédéral allemand adressent au Président du Conseil européen un message proposant la constitution entre les Douze d'une «union politique» comprenant une politique étrangère et de sécurité commune.

**MESSAGE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET DU
CHANCELIER DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE AU
PRÉSIDENT DU CONSEIL EUROPÉEN, M. HAUGHEY**

Vous avez pris l'initiative de convoquer pour le 28 avril une réunion spéciale du Conseil Européen. Nous vous en remercions sincèrement. Vous avez prévu deux thèmes à l'ordre du jour : l'unification allemande et ses conséquences pour la Communauté, les relations de la Communauté avec les autres pays européens, notamment les Etats d'Europe centrale et orientale.

Compte tenu des profondes transformations en Europe, de l'établissement du marché intérieur et de la réalisation de l'Union économique et monétaire, nous jugeons nécessaire d'accélérer la construction politique de l'Europe des Douze. Nous pensons que le moment est venu de « transformer l'ensemble des relations entre les Etats-membres en une Union européenne et de doter celle-ci des moyens d'action nécessaires » ainsi que l'a prévu l'Acte unique.

Dans cette perspective, nous souhaitons que le Conseil européen du 28 avril décide :

1 - de demander aux instances compétentes d'intensifier les travaux préparatoires à la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire qui s'ouvrira, ainsi que l'a décidé le Conseil européen de Strasbourg, avant la fin de l'année 1990 à l'invitation de la Présidence italienne.

2 - de lancer les travaux préparatoires à une Conférence intergouvernementale sur l'union politique.

Il s'agirait notamment :

- de renforcer la légitimité démocratique de l'union,*
- de rendre plus efficaces les institutions,*
- d'assurer l'unité et la cohérence de l'action de l'union dans les domaines économique, monétaire et politique,*
- de définir et de mettre en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune.*

Les ministres des Affaires étrangères seraient chargés d'établir un premier rapport pour le Conseil européen de juin et un rapport final pour le Conseil européen de décembre. Nous désirons que la Conférence intergouvernementale sur l'union politique se réunisse parallèlement à la Conférence sur l'Union économique et monétaire.

3 - notre objectif est que ces réformes fondamentales -l'Union économique et monétaire ainsi que l'union politique- entrent en vigueur le 1er janvier 1993, après ratification par les parlements nationaux.

Les ministres des Affaires étrangères de la République française et de la République fédérale d'Allemagne, Roland DUMAS et Hans-Dietrich GENSCHER, soumettront ces réflexions à la discussion lors de la rencontre informelle du Conseil des «affaires générales» le 21 avril prochain.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir transmettre ce message aux autres membres du Conseil européen. Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier ministre, à l'assurance de notre haute considération et de nos sentiments amicaux.

28 avril et 25-26 juin 1990 :

Lors des deux Conseils européens de Dublin, la décision de convoquer une conférence intergouvernementale sur l'Union politique est prise. Elle s'ouvrira en même temps que la conférence consacrée à l'Union économique et monétaire (14 décembre 1990) et devra conclure ses travaux «dans la perspective d'une ratification de ses résultats par les Etats membres avant la fin de 1992».

Mai - novembre 1990 :

Le comité monétaire et le comité des gouverneurs des banques centrales poursuivent leurs travaux sur la base du rapport Delors. Dans le même temps, les «représentants personnels» des ministres des Affaires étrangères tracent les grandes lignes de la future Union politique.

27 et 28 octobre 1990 :

Le Conseil européen de Rome I permet de dégager l'accord de onze États membres sur la conception générale de l'Union économique et monétaire.

14 et 15 décembre 1990 :

Lors du Conseil européen de Rome II, la décision d'ouvrir les deux conférences intergouvernementales le 15 décembre 1990 est confirmée ; *«leurs résultats seront soumis à ratification simultanément avec comme objectif la ratification avant la fin de 1992»*.

Mai 1991 :

La présidence luxembourgeoise élabore et présente un projet de traité sur l'Union politique.

Juin 1991 :

Le projet de la présidence est transmis au Conseil européen de Luxembourg. Les débats n'aboutissent pas, aucun accord n'ayant pu être trouvé sur deux types de questions :

- la structure du traité tout d'abord. Les Pays-Bas, la Belgique, la Grèce et, dans une moindre mesure, l'Allemagne souhaitent donner une importance plus grande aux règles et procédures «communautaires».

- s'agissant de sujets importants : politique sociale, affaires intérieures et justice, pouvoirs du Parlement européen, politique étrangère et de sécurité, certaines délégations, et notamment le

Royaume-Uni, considèrent que le projet luxembourgeois allait trop loin.

Septembre 1991 :

La présidence néerlandaise présente un nouveau projet qualifié «d'unitaire» qui, jugé beaucoup trop fédéraliste, suscite de vives critiques. Les négociations sont paralysées jusqu'au rejet du projet par le Conseil des ministres, le 30 septembre 1991. Les travaux reprennent alors sur la base du document luxembourgeois. Un nouveau projet de traité sur l'Union européenne est soumis au Conseil européen par le Conseil des ministres.

9, 10 et 11 décembre 1991 :

Le Conseil européen de Maastricht tranche les dernières questions en suspens et adopte un projet de traité.

7 février 1992 :

Après une ultime mise en forme juridique, le Traité sur l'Union européenne est signé à Maastricht.

SECTION II - DES NÉGOCIATIONS DIFFICILES

1. Les conceptions divergentes des négociateurs

Les difficultés ont porté tant sur le contenu même du Traité que sur sa structure et sur ses perspectives d'évolution.

a) Le contenu du Traité

● La question de la cohésion fut l'une des plus difficiles à régler. Trois conceptions principales étaient en présence. Pour certains gouvernements, la cohésion s'exprime essentiellement

au travers du financement par la Communauté de dépenses structurelles qui dépassent les moyens des pays les moins prospères. Pour ces mêmes Etats, la «cohésion» a pour objectif de résoudre des difficultés sectorielles : elle n'est pas réductible, dans sa philosophie au moins, à des transferts de gouvernement à gouvernement.

La délégation espagnole a adopté, dans cette négociation, une position originale. Elle n'a pas exigé que des transferts financiers supplémentaires soient effectués à son profit. Elle a demandé que la Communauté tienne compte, dans la mise en oeuvre de l'ensemble de ses politiques, des contraintes et limites particulières qui s'imposent à un Etat qui connaît encore des retards de développement. Dans cet esprit, elle a accepté que d'éventuels concours financiers soient subordonnés au respect, par l'Etat bénéficiaire, de certaines disciplines, notamment dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire.

Les Etats prospères, de leur côté, souhaitent avant tout que le débat sur la cohésion n'interfère pas avec le traité sur l'Union européenne.

● La politique sociale a aussi fait l'objet de longues discussions. Dans un premier temps, une majorité de pays, dont la France, a demandé que les stipulations du traité de Rome fussent complétées afin d'établir les bases juridiques nécessaires pour mettre en oeuvre la Charte sociale européenne, adoptée à Strasbourg en décembre 1989. La France a présenté, à cette fin, une proposition visant à recourir à la majorité qualifiée pour toutes les décisions relatives aux relations collectives et individuelles du travail.

Certains Etats qui connaissent encore des niveaux de protection sociale inférieurs, ont demandé que le traité soit conçu de manière telle qu'il ne les astreigne pas à octroyer des avantages identiques, tant en ce qui concerne les salaires que les systèmes de protection sociale, à ceux qui sont en vigueur dans les Etats membres les plus riches.

Enfin, pour des raisons essentiellement doctrinales, la Grande-Bretagne s'est opposée tout au long de la discussion et

quasiment sans négocier, à toute modification du titre social du traité, tel qu'établi par l'Acte unique.

● S'agissant des affaires intérieures et de la justice, il y avait un large accord, entre les participants, sur la substance de la négociation. La matière de ce qui constitue à présent le titre VI du traité sur l'Union européenne fut ainsi rapidement agréée, ainsi que la proposition présentée en juin 1991 par le Chancelier Kohl de créer un Office Européen de Police (Europol). Deux questions faisaient en revanche l'objet de contestations :

- était-il souhaitable que toutes les stipulations nécessaires pour permettre la libre circulation des personnes soient incluses dans un «pilier» intergouvernemental de l'Union européenne ou convenait-il, ainsi que le demandaient l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie, que tout ou partie du titre VI soit incorporé dans le corps même du traité de Rome et de ce fait régi par les règles et procédures communautaires ?

- fallait-il ou non introduire dans le dispositif institutionnel relatif aux affaires intérieures et de justice une possibilité de décision à la majorité qualifiée ?

La structure du Traité reflète largement cette négociation. Pour l'essentiel, les affaires intérieures et de justice sont incluses dans un pilier, distinct du traité de Rome et où les décisions se prennent par consensus. En revanche, certaines questions relatives à la politique des visas sont incorporées à l'article 100 C du traité.

● La politique étrangère, de sécurité et de défense

De nombreuses délégations étaient, à l'origine, réticentes à la mise en oeuvre d'une politique étrangère commune et hostiles à ce que l'Union soit dotée d'une compétence pour les questions de sécurité et tout particulièrement de défense.

Cette réticence et cette hostilité ont notamment été le fait de la délégation britannique, sceptique sur la possibilité pour les

Douze de mener des actions communes de grande ampleur, d'une part, et soucieuse de préserver l'OTAN, d'autre part.

Elles ont également inspiré certaines délégations qui, tout en acceptant les mots « politique étrangère », « sécurité » et « défense », ne pouvaient au départ envisager d'en faire la matière d'actions communes qu'à la condition que ces actions s'inscrivent dans le cadre communautaire traditionnel.

La négociation sur ces questions fut celle qui progressa le plus entre le début et la fin de la conférence intergouvernementale : à Rome, en décembre 1990, cinq délégations refusaient encore le concept de politique étrangère commune ; à Luxembourg, en juin 1991, les mêmes délégations s'opposèrent au projet de traité luxembourgeois parce qu'il faisait référence aux questions de sécurité, mais sans aborder explicitement le problème de la défense ; le Traité convenu à Maastricht inclut la sécurité sous tous ses aspects, même s'il le fait de façon modeste. Il retient la perspective, à terme, d'une politique de défense commune, qui pourrait inclure, le moment venu, une défense commune.

En ce qui concerne plus particulièrement les questions de politique étrangère, plusieurs délégations refusèrent, jusqu'à Maastricht, toute possibilité de pouvoir statuer à la majorité qualifiée. Le Conseil européen a tranché la question en établissant un subtil *distinguo* entre le principe et les modalités d'une action commune. Les décisions concernant le premier requièrent toujours l'unanimité. L'adoption des secondes peut avoir lieu à la majorité qualifiée si le Conseil en décide ainsi à l'unanimité.

● En ce qui concerne les pouvoirs du Parlement européen, certaines questions firent très vite l'objet d'un large accord : création d'un médiateur, reconnaissance du droit d'enquête et du droit de pétition. Les modalités de nomination de la Commission, largement reprises de la déclaration solennelle sur l'Union européenne de 1983, furent, elles aussi, approuvées sans grande difficulté.

Les discussions au sein de la conférence intergouvernementale se concentrèrent en fait sur trois questions :

- quelle devait être l'extension du champ d'application de la procédure dite **d'avis conforme** introduite par l'Acte unique ? Une majorité de délégations souhaitaient y faire rentrer les décisions relatives aux ressources propres et à la révision des traités. Cette idée fut cependant écartée.

- quels devaient être la structure et le champ d'application de la procédure dite de **«co-décision»** ? Certaines délégations souhaitaient que cette procédure devienne la procédure de droit commun dans toutes les matières communautaires. Les mêmes délégations souhaitaient que le Parlement européen reçoive la capacité, sous certaines conditions, d'imposer son projet comme texte définitif du règlement ou de la directive. La formule sur laquelle s'est fait l'accord est nettement plus restrictive.

- enfin, la conférence a longuement débattu de la possibilité de définir une **«hiérarchie des normes communautaires»**, sans parvenir toutefois à un accord : une déclaration annexée au Traité indique que la question sera réexaminée en 1996.

b) La structure du Traité

Le Traité sur l'Union européenne comporte, pour l'essentiel, **cinq parties** :

- un premier titre définit l'Union européenne par ses missions et place le Conseil européen au sommet de l'édifice ;

- un second titre modifie et complète le Traité de Rome, dans la sphère proprement **«communautaire»** ; les titres III et IV modifient en tant que de besoin les Traités CECA et EURATOM ;

- le titre V relatif à la politique étrangère et de sécurité commune est lié aux dispositions générales relatives à l'Union mais n'appartient pas à l'ordre juridique communautaire ;

- il en va de même du titre VI, qui concerne les affaires intérieures et de justice ;

- enfin un titre final regroupe les stipulations d'application générale.

Cette construction, qualifiée de «structure en piliers», a été vivement contestée par le Parlement européen ainsi que par celles des délégations qui récusait toute forme d'intrusion de méthodes de la coopération intergouvernementale dans le champ d'action de la Communauté européenne. Ces délégations, se fondant sur l'histoire de la Communauté, exigeaient que toute compétence nouvelle exercée à douze soit inscrite à l'intérieur du Traité de Rome et du cadre institutionnel et soit régie par les procédures qu'il établit. Les partisans de cette conception se retrouvèrent donc assez largement dans le projet de traité que présenta en septembre 1991 la présidence néerlandaise.

Pourtant, cette conception se heurta vite à deux difficultés qui se révélèrent insurmontables. La première difficulté tenait à la complexité même de l'exercice. La seconde difficulté fut plus irréductible encore : pour certaines délégations, il y avait en effet une relation inverse entre l'importance et l'étendue des compétences qu'il serait possible de transférer à «l'Union», et le caractère plus ou moins «communautaire» de ce transfert. Pour plusieurs délégations, il eût été exclu d'accepter que les mots «politique étrangère», «sécurité», «défense», «asile», ou «politique d'immigration» fussent prononcés à l'intérieur même du traité de Rome.

c) L'évolution de l'Union européenne

Tel qu'il est, le Traité sur l'Union européenne ne donne pas entièrement satisfaction aux Etats attachés à de spectaculaires progrès. Ils l'ont cependant approuvé grâce à un compromis prévoyant que, dans certains domaines, les stipulations du Traité signé à Maastricht seraient revues. Il en va ainsi :

- de l'acquis communautaire (article B) ;
- des stipulations relatives à la citoyenneté européenne (article 8 E) ;
- du champ d'application de la procédure définie à l'article 189 B relatif aux compétences du Parlement européen en matière législative (article 189, paragraphe 8), l'échéance étant fixée en 1996 ;

- des stipulations relatives aux questions de sécurité et de défense (article J.4, paragraphe 6), l'échéance prévue étant aussi celle de 1996 ;

- enfin, de manière différente et sans qu'aucune échéance ne soit fixée, des stipulations sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (article K.9).

Dans tous ces domaines, il est prévu que les décisions qui pourraient être prises n'entreront en vigueur que conformément aux procédures définies pour la révision des traités (article N) ou après approbation par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

2. La position de la France

Les négociateurs français poursuivaient trois objectifs principaux :

● **mener à son terme le processus d'unification économique entrepris dans les années 50 et approfondi avec l'Acte unique européen.** Ceci supposait que soit enfin réalisée l'Union économique et monétaire envisagée depuis le début des années 70, et que soient renforcées certaines politiques communes, nécessaires pour assurer un meilleur équilibre d'une Communauté fondée, depuis 1958, sur la protection, l'établissement et la garantie des règles du marché et de la concurrence. La politique sociale, la politique de l'environnement, la protection des consommateurs, la définition d'un environnement favorable à l'industrie comptent au nombre de ces politiques.

Le gouvernement français a également, dès le début de la négociation, soutenu les propositions espagnoles relatives à la «citoyenneté européenne».

● **ouvrir le plus largement possible la perspective d'une Europe politique, indépendante, capable d'exercer dans**

le monde les responsabilités que lui imposent sa puissance et sa prospérité économiques. Ceci exigeait :

- que soit mise en place une politique étrangère et de sécurité commune, incluant l'ensemble des questions de sécurité, y compris la défense ;

- que soit renforcée la coopération entre les Douze sur toutes les questions qui, du fait de leur relation avec la libre circulation des personnes, ne peuvent plus être réglées efficacement par chaque Etat isolément et en particulier la politique d'immigration, la coopération judiciaire, la lutte contre la fraude, la toxicomanie, le terrorisme.

● **promouvoir un fonctionnement plus démocratique et mieux équilibré de l'Union, en s'efforçant de réduire la solution de continuité qui a eu tendance à s'établir entre institutions communautaires et autorités nationales, de mieux définir les niveaux de compétence, d'affirmer plus nettement la responsabilité propre de chaque institution dans l'Union. A cette fin, la France a présenté plusieurs propositions parmi lesquelles on peut relever :**

- l'institutionnalisation et la reconnaissance du rôle central du Conseil européen ;

- l'affirmation, dans certains domaines (par exemple en ce qui concerne les affaires de justice), du rôle des Parlements nationaux ;

- la nécessité d'une meilleure association des Parlements nationaux à l'élaboration de la loi communautaire ;

- la création d'une «Conférence des Parlements» ;

- l'inscription, dans le traité, du principe de «subsidiarité», qui trouve sa traduction concrète dans de nombreux titres nouveaux ;

- l'affirmation du rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration de la politique sociale...

La France a ainsi défendu la conception la plus large de l'Union en refusant un schéma institutionnel réducteur du type : la Commission propose, le Parlement européen est consulté, le Conseil décide. La négociation a montré que le respect strict de ce cadre aurait réduit la substance du traité au niveau du «moins-disant».

De la même manière, la France a accepté les propositions faites pour renforcer, dans le cadre proprement communautaire, les compétences du Parlement européen : institution d'un médiateur, reconnaissance du droit d'enquête et du droit de pétition, extension de la procédure dite de coopération (article 189 C), définition d'une nouvelle procédure dite de «codécision» pour l'adoption de certains actes (article 189 B). Elle s'est en revanche opposée à ce que le Parlement européen se voit conférer un droit d'avis conforme dans des matières qui, dans chaque pays, appellent une ratification par les Parlements nationaux (ressources propres, modification des traités).

Le gouvernement français estime avoir obtenu satisfaction sur un grand nombre de points. En ce qui concerne l'Union politique on notera :

- la construction et la conception du traité, y inclus le rôle du Conseil européen ;

- les avancées -bien que modestes- en matière de politique étrangère et de défense ;

- l'établissement d'un équilibre, en matière d'affaires intérieures et de justice, entre les stipulations communautaires pour la politique des visas et les méthodes de la coopération intergouvernementale pour les autres domaines ;

- l'introduction dans le traité des stipulations relatives à l'industrie, à la culture, à la protection des consommateurs, et à la politique sociale en dépit de l'abstention d'un Etat membre ;

- le maintien de l'équilibre institutionnel de la Communauté, joint à un accroissement des pouvoirs du Parlement européen et à l'affirmation du rôle du Conseil européen et des Parlements nationaux.

S'agissant de l'Union économique et monétaire, la France était favorable à la fixation d'un calendrier contraignant avec une deuxième phase relativement brève (3 ans en principe). Un véritable «gouvernement économique» a ensuite été instauré. Certains Etats membres craignaient qu'une autorité économique puissante ne menace l'indépendance de la Banque centrale. La France

a fait valoir que l'absence d'une telle autorité serait contraire à la démocratie mais aussi à l'efficacité dans la mesure où des politiques budgétaires et monétaires divergentes pourraient se contrecarrer l'une l'autre. Enfin, la deuxième phase a été conçue comme une étape essentielle de convergence économique -avec la mise en oeuvre de la procédure de surveillance des déficits budgétaires dès le 1er janvier 1994- et monétaire avec la création de l'institut monétaire européen.

Toutefois, un certain nombre de demandes françaises n'ont pas été retenues. C'est ainsi, par exemple, que la France eût préféré la majorité qualifiée à l'unanimité pour les titres consacrés à l'industrie et à la culture. Elle a jusqu'au bout tenté d'obtenir l'accord des Douze sur la politique sociale. Elle avait demandé que les décisions relatives à l'environnement puissent être toutes adoptées à la majorité qualifiée sans, par conséquent, les limites posées par l'article 130 S, paragraphe 2.

En ce qui concerne les institutions, la France estimait que la Conférence des Parlements nationaux devait trouver place dans le corps même du traité, et que la hiérarchie des actes communautaires puisse dès à présent être inscrite à l'article 189 du traité.

Enfin, en matière économique et monétaire, le gouvernement français a dû faire des concessions sur deux points. En premier lieu, la date de création de la Banque centrale européenne n'a pas été fixée au 1er janvier 1994 comme le proposait la France. La Banque centrale ne sera instituée qu'au moment de la troisième phase. Lors de la deuxième phase sera mis en place l'institut monétaire européen qui aura essentiellement une tâche de préparation de l'étape suivante. En second lieu, la France estimait que le capital de la Banque centrale européenne devait être détenu par les États membres. Il s'agissait d'une part de marquer l'importance de la nouvelle institution, d'autre part, de distinguer les décisions de politique monétaire qui relèvent du conseil des gouverneurs et les décisions patrimoniales qui doivent être prises par les États. En définitive, les décisions patrimoniales les plus importantes (augmentation du capital de la Banque, détermination de la clé de répartition pour la souscription du capital, appel d'avoirs de réserve supplémentaires) seront prises dans le cadre d'une réglementation établie par le Conseil des Communautés. Cependant, le capital de la Banque centrale européenne sera détenu par les

banques centrales nationales et non par les Etats membres ceci afin de bien souligner l'indépendance de la Banque.

DEUXIEME PARTIE

ANALYSE DU TRAITÉ

TITRE I

VERS L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

CHAPITRE PREMIER : CARACTÉRISTIQUES DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Les stipulations relatives à l'union économique et monétaire sont sans doute les plus importantes du Traité. Par leur nombre certes (35 articles du traité, 11 protocoles et cinq déclarations) mais aussi et surtout par leur portée. En effet, elles parachèvent le marché intérieur en matière financière, posent les bases d'une politique économique commune et prévoient la mise en place progressive d'une politique monétaire unique.

SECTION I - LE PARACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR EN MATIÈRE FINANCIÈRE

Le Traité pose le principe de la libre circulation totale des capitaux au sein de la Communauté et entre la Communauté et les pays tiers. Il prévoit cependant un certain nombre d'exceptions.

1. Le principe : la libre circulation des capitaux

L'article 73 B est très clair. Il stipule ainsi que :

«... Toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites» et que «...toutes les restrictions aux paiements entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites».

Cependant, le Traité prévoit toute une série d'exceptions au double principe posé par l'article 73 B nouveau.

Cet article, en interdisant toute restriction aux mouvements de capitaux, prolonge l'ancien article 67 du traité de Rome et la directive de 1988 sur la liberté des mouvements de capitaux. Mais il va plus loin car il étend le champ d'application en

instituant une liberté "erga omnes" et non plus seulement entre les membres de la Communauté.

2. Les exceptions

a) Les exceptions permanentes

Elles concernent les mouvements de capitaux

- entre Etats de la Communauté et pays tiers et
- liés à des investissements directs, à la prestation de services financiers, à l'admission de titres sur les marchés de capitaux.

Pourront bénéficier de ces exceptions :

- soit les **Etats membres**, mais dans ce cas il ne pourra s'agir que du **maintien** des restrictions existant le 31 décembre 1993. Cette formule laisse à penser que de nouvelles restrictions pourront être établies jusqu'au 31 décembre 1993 (article 73 C-1).

- soit la **Communauté** dans son ensemble sur décision du Conseil après proposition de la Commission. Dans le cas général le Conseil statuera à la **majorité qualifiée**. Toutefois, **l'unanimité** sera requise *«pour l'adoption de mesures (...) qui constituent un pas en arrière dans le droit communautaire en ce qui concerne la libéralisation des mouvements de capitaux à destination ou en provenance des Etats tiers»* (article 73 C-2). **A aucun moment l'avis du Parlement européen n'est sollicité.**

b) Les exceptions provisoires

Les Etats membres pourront **maintenir** les restrictions en vigueur au 31 décembre 1993 dès lors qu'elles sont fondées sur le droit

communautaire. Cependant, il s'agit là d'une dérogation provisoire qui ne pourra perdurer au delà du 31 décembre 1995 (article 73 E).

c) Les dérogations liées à des circonstances exceptionnelles (article 73 F)

En cas de difficultés ou de menaces de difficultés pesant sur l'union économique et monétaire, causées par des mouvements de capitaux entre la Communauté et des pays tiers, le Conseil aura la possibilité de prendre à la majorité qualifiée des mesures dites de sauvegarde. Leur durée ne pourra excéder six mois .

d) Le maintien du dispositif de surveillance par les Etats membres (article 73 D)

L'article 73 D précise que le principe de libre circulation des capitaux n'emporte pas pour les Etats l'obligation de renoncer à un certain nombre de dispositifs de contrôle et notamment :

- aux dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables, qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis ;
- aux mesures indispensables pour faire échec aux infractions aux lois et règlements, en particulier en matière fiscale ou en matière de contrôle "prudentiel" des établissements financiers ;
- à prévoir des procédures de déclarations des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ;
- à prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique. Cette stipulation permet notamment aux Etats membres d'interdire des investissements directs étrangers menaçant l'ordre public et la sécurité publique, y compris des intérêts de défense nationale. C'est ainsi, par exemple, que les dispositions du décret modifié n° 89-938 du 29 décembre 1989 réglementant les relations financières avec l'étranger pourront être maintenues. Ce texte permet au ministère des finances de ne pas autoriser des investissements effectués dans des activités participant en France à l'exercice de

l'autorité publique, ou mettant en cause l'ordre public, la santé ou la sécurité publique, réalisés dans des activités concernant la défense nationale, ou encore ayant pour effet de faire échec à l'application des lois et règlements français. Elle évite également de remettre en cause les mesures prises dans le cadre du groupe de travail contre le blanchiment des capitaux (GAFI) et qui obligent à déclarer les sommes supérieures à 50 000 francs lors des passages aux frontières, en vertu de l'article 98-1 de la loi de finances pour 1990. Cette règle est destinée à permettre à l'administration des douanes de sanctionner, au titre de la non-déclaration, des personnes soupçonnées de blanchiment mais contre lesquelles aucune preuve n'a été trouvée.

Toutefois, aucune de ces mesures ne devra constituer un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements.

e) La possibilité de mettre en oeuvre une procédure de coercition économique à l'encontre des pays tiers (articles 73 G et 228 A)

Le Traité ouvre une double possibilité de coercition financière pouvant impliquer des restrictions en matière de mouvements des capitaux et de paiements.

● Coercition par la Communauté

Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune la Communauté peut, selon une procédure particulière, «interrompre ou réduire» ses relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers (article 228 A).

Cette action de rétorsion économique pourra aux termes de l'article 73 G.1 du Traité, se traduire par la prise des «mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements».

Le Conseil statuera selon la procédure définie à l'article 228 A, c'est-à-dire à la majorité qualifiée, sur la base d'une décision commune de principe prise à l'unanimité.

● Coercition par un État membre

Un Etat de la Communauté pourra prendre le même type de mesures mais de façon unilatérale (article 73 G.2). L'exercice de ce droit est cependant quadruplement encadré :

- Il doit être motivé par des «*raisons politiques graves*» et par l'urgence.
- Il doit faire l'objet d'une information de la Commission et des autres Etats membres «*au plus tard le jour de l'entrée en vigueur*» des mesures arrêtées.
- Le Conseil de la Communauté ne doit pas avoir déjà pris des mesures de coercition.
- Enfin, les mesures prises unilatéralement par l'Etat membre peuvent être modifiées ou abolies par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Le Traité prévoit par ailleurs que dans ce cas, le président du Conseil doit informer le Parlement européen des décisions prises par le Conseil.

3. Dispositions transitoires pour la première phase

L'article 73 H organise une transition jusqu'au début de la seconde phase, soit le 1er janvier 1994.

Les Etats membres s'engagent notamment pendant cette période :

- à autoriser les paiements dans la mesure où la circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes est libérée ;
- à éliminer les restrictions aux paiements qui entravent les échanges ;

- à ne pas mettre en place mais à supprimer les restrictions aux transactions invisibles énumérées par l'annexe III du Traité de Rome.

SECTION II - UNE POLITIQUE MONÉTAIRE UNIQUE

Sans doute les articles 105 à 109 M sont-ils parmi les plus importants du Traité. Ils posent en effet les bases juridiques d'une politique monétaire unique.

Cette politique, dont l'objectif principal -mais naturellement pas exclusif- sera la stabilité des prix, aura pour maître d'oeuvre, selon les cas, le système européen de banques centrales ou le Conseil de la Communauté et sera mise en place de façon progressive.

1. Une politique au service d'un objectif principal : la stabilité des prix

Cet objectif est très clairement énoncé aux nouveaux articles 2, 3A et 105 du Traité de Rome modifié.

Certes, la politique monétaire de la Communauté ne sera pas conduite avec le seul et unique objectif de maintenir la stabilité des prix. Elle aura aussi pour tâche de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté. Cependant, elle devra le faire sans porter préjudice à l'objectif de stabilité des prix.

Le choix de la stabilité des prix comme objectif principal, voire quasi exclusif de la politique monétaire européenne, a suscité de nombreuses critiques. Certains commentateurs ont rappelé que la stabilité monétaire n'était pas une fin en soi mais un moyen pour atteindre, un but plus important : le plein emploi. On peut certes regretter que le Traité soit muet sur ce point. Toutefois on relèvera que la maîtrise de l'inflation est sans doute l'un des éléments qui a permis à l'Allemagne de connaître une croissance équilibrée et

durable depuis la fin de la guerre. Par ailleurs, il reviendra au «*gouvernement économique européen*» de prendre les mesures budgétaires adéquates pour lutter contre le chômage.

En fait, l'instauration d'un dialogue efficace entre l'autorité politique (le Conseil des ministres) et monétaire (la Banque centrale européenne) sera un élément déterminant pour parvenir à une conciliation des différents objectifs économiques qui s'imposeront à la Communauté.

2. La mise en oeuvre de la politique monétaire interne relèvera, à titre principal, d'une institution indépendante : le système européen de banques centrales (S.E.B.C.)

a) Organisation et fonctionnement du système européen de banques centrales

a1. Rapports entre le système européen de banques centrales et la Banque centrale européenne

Le système européen de banques centrales est composé de la Banque centrale européenne et des banques centrales nationales. Il est dirigé par les organes de décisions de la Banque centrale européenne dont on constate ⁽¹⁾ qu'elle pourra assurer les principales responsabilités au sein du système européen de banques centrales (article 106) ainsi que le protocole sur les statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.

a2. L'indépendance du système européen de banques centrales

Le Traité affirme avec force l'**indépendance** :

- du système européen de banques centrales,
- de la Banque centrale européenne,
- mais aussi des banques centrales nationales.

(1) cf infra pp. 73 et s.

Ces institutions, tout comme les membres de leurs instances dirigeantes, ne pourront "*solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme*".

De leur côté, "*les institutions et organes communautaires ainsi que les gouvernements des Etats membres s'engagent (...) à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la Banque centrale européenne ou des banques nationales*" (article 107 du traité et 7 des statuts).

L'article 108 stipule par ailleurs que **chaque Etat membre doit mettre sa législation, y compris les statuts de sa banque centrale, en conformité avec le Traité et les statuts du système européen des banques centrales avant la troisième phase. La France sera ainsi dans l'obligation de modifier le statut de la Banque de France établi par la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 . Il s'agira notamment :**

- d'inscrire le principe d'indépendance de la Banque dans son nouveau statut ;

- de donner au gouverneur un mandat d'une durée au moins égale à cinq ans et de lui garantir une réelle indépendance dans ses fonctions conformément à l'article 14.2 des statuts du SEBC ;

- de distinguer parmi les fonctions aujourd'hui assurées par la Banque de France celles qui relèvent des compétences du système européen de banques centrales et sont relatives à la conduite de la politique monétaire, celles qui continueront à être de compétence nationale et enfin celles qui touchent à l'activité de prestations de services de nature bancaire.

a3. Les organes de direction de la Banque centrale européenne et du système européen de banques centrales.

Ces organes sont le conseil des gouverneurs et le directoire (article 106-3) mais aussi le conseil général.

● **Composition :**

Le conseil des gouverneurs est composé :

- des membres du directoire de la Banque centrale européenne,
- des gouverneurs des banques centrales nationales des Etats membres ne faisant pas l'objet d'une dérogation, pour le passage à la troisième phase.

Le directoire est composé de six membres, dont un président et un vice-président. Ses membres sont nommés d'un commun accord par les Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ne faisant pas l'objet d'une dérogation, sur recommandation du conseil, après consultation du Parlement européen et du Conseil des gouverneurs. Leur autorité et leur expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire doivent être reconnues. Leur mandat -non renouvelable- est de huit ans (article 109 A).

Le conseil général de la Banque centrale européenne sera composé du président et du vice-président de la Banque, ainsi que des gouverneurs de toutes les banques centrales nationales sans exception. En revanche, les quatre autres membres du directoire ne pourront y participer qu'avec voix consultative et non délibérative (article 45.2 des statuts du SEBC). Le conseil général ne sera constitué que si et tant qu'il existe des Etats à dérogation (article 109 L-3 du traité).

La création de cet organe supplémentaire a pour finalité d'associer les Etats à dérogation, y compris le Royaume-Uni, aux décisions relatives à l'union économique et monétaire. Ces Etats, en effet, ne seront pas représentés au sein du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne ni ne participeront à la désignation des membres du directoire de la banque.

● **Fonctionnement :**

Tant au sein du conseil des gouverneurs qu'au sein du directoire, le principe retenu est celui de "un homme - une voix"

(article 10.2 et 11.5 des statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne). Cette règle a pour objet d'assurer une égale représentation des Etats membres et d'éviter que les petits pays ne se voient imposer trop aisément des décisions par les grands. Notons toutefois que le nombre total des membres du conseil des gouverneurs étant de 18, certains pays seront sureprésentés.

Le principe "un homme - une voix" souffrira de quelques exceptions en ce qui concerne le conseil des gouverneurs. En effet, sur certains sujets énumérés par le traité et les statuts du Système européen des banques centrales, les voix des membres du conseil des gouverneurs -hors les membres du directoire qui n'auront pas voix au chapitre puisque la pondération de leurs suffrages sera égale à zéro- seront pondérés conformément à la répartition du capital souscrit de la Banque centrale européenne par les banques centrales nationales. Cette répartition dépendra du poids de l'Etat membre dans la population et du produit intérieur brut de la Communauté. De ce fait, tous les grands Etats membres (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie) ne disposeront pas pour ces décisions du même nombre de voix.

Les sujets pour lesquels il sera tenu compte de cette pondération sont les suivants :

- établissement de la clé de répartition pour la souscription du capital de la Banque centrale européenne ;
- transferts d'avoirs de réserves de change à la Banque centrale européenne ;
- répartition du revenu dégagé par les banques centrales nationales dans l'exercice des missions de politique monétaire ;
- répartition des bénéfices et pertes nets de la Banque centrale européenne ;
- détermination du montant exigible et des modalités de libération du capital de la Banque centrale européenne. Dans ce dernier cas, les décisions du conseil des gouverneurs devront être prises à la majorité qualifiée c'est-à-dire recueillir les voix des gouverneurs représentant au moins deux tiers du capital de la Banque centrale européenne et au moins la moitié des actionnaires.

Les conditions de majorité pour la prise des décisions n'étant pas précisées par les statuts du SEBC, et le conseil général devant lui-même adopter son règlement intérieur, il est vraisemblable que la règle du consensus l'emportera, ce qui semble très favorable aux Etats à dérogation.

a4. Responsabilités respectives du conseil des gouverneurs du directoire et du conseil général (articles 11.6, 12 et 47 des statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne)

● **Le conseil des gouverneurs :**

- arrête les orientations et prend les mesures nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au système européen de banques centrales ;
- définit la politique monétaire de la Communauté ;
- exerce les fonctions consultatives dévolues à la Banque centrale européenne ;
- établit l'organisation interne de la Banque centrale européenne ;
- prend les décisions relatives à la représentation des Etats membres et de la Communauté au sein des instances de coopération monétaire internationale.

● **Le directoire :**

- responsable de la gestion courante de la Banque centrale européenne, il met en oeuvre la politique monétaire de la Communauté conformément aux orientations et aux décisions arrêtées par le conseil des gouverneurs ;
- dans ce cadre, il donne notamment des instructions aux banques centrales nationales ;
- il prépare les réunions du conseil des gouverneurs ;
- il peut se voir confier, par délégation, certains pouvoirs du conseil des gouverneurs.

● **Le conseil général :**

- assure les tâches de l'Institut monétaire européen qui doivent encore être exécutées pendant la troisième phase du fait de l'existence d'Etats à dérogation ;

- contribue aux fonctions consultatives exercées par le conseil des gouverneurs, à la collecte des informations statistiques utiles au fonctionnement du SEBC, à l'établissement des rapports de la Banque centrale européenne, à la détermination des règles nécessaires à la normalisation des procédures comptables et d'information relatives aux opérations des banques centrales nationales, à la prise des décisions relatives à la fixation de la clé de répartition pour la souscription au capital de la Banque centrale, à la définition des conditions d'emploi du personnel de la Banque et enfin aux préparatifs nécessaires à la fixation irrévocable des taux de change des monnaies communautaires.

b) Missions du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne

b1. Le système européen de banques centrales (S.E.B.C.)

Il aura pour tâche de :

- définir et mettre en oeuvre la politique monétaire interne de la Communauté ;

- conduire les opérations de change suivant les directives du Conseil ;

- détenir et gérer les réserves officielles de change des Etats membres ;

- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement ;

- contribuer à la bonne conduite des politiques visant à assurer le contrôle des établissements de crédit et la stabilité du système financier.

b2. La Banque centrale européenne (B.C.E.)

La Banque centrale européenne est chargée de quatre types de fonctions :

● **fonctions consultatives (article 105.4) :** la Banque centrale européenne doit être consultée sur :

- **tout acte communautaire proposé dans les domaines relevant de sa compétence.** Il s'agira notamment des décisions du Conseil relatives à la politique de change de l'Ecu.

- **les projets de réglementation nationale touchant à son domaine de compétence et concernant certains sujets énumérés par le traité :** régime de confidentialité applicable à la collecte d'informations statistiques, constitution de réserves obligatoires des banques nationales auprès de la Banque centrale européenne, définition de méthodes de contrôle monétaire, appels d'avoirs de réserve de change, amendes et astreintes infligées aux entreprises pour non respect des règlements et décisions de la Banque centrale européenne ...

En outre, la Banque centrale européenne aura la faculté, dans son domaine de compétence, de prendre l'initiative de soumettre des avis aux organismes communautaires, mais aussi aux autorités nationales.

● **fonctions de décision (article 108 A) :** la Banque centrale européenne :

- **arrêtera les règlements nécessaires à l'accomplissement de ses missions, notamment en matière de conduite de la politique monétaire, de contrôle des systèmes de compensation et des paiements dans la Communauté, de surveillance des établissements financiers ...**

- prendra les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au système européen de banques centrales.

● **fonctions opérationnelles** (articles 105 A du Traité, 5 et 6 du protocole n° 3 sur les statuts du système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne).

La Banque centrale sera seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté. Elle pourra, au même titre que les banques centrales nationales, émettre de tels billets.

Son approbation sera exigée pour la détermination du volume de l'émission de pièces de monnaie à laquelle chaque Etat membre pourra procéder.

En vertu du protocole sur les statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, cette dernière aura aussi pour tâche de collecter les informations statistiques nécessaires à l'accomplissement de ses missions et de promouvoir l'harmonisation des pratiques relatives à ces statistiques (article 5 du protocole).

Enfin, la Banque centrale européenne décidera de la représentation du système européen de banques centrales au sein des instances internationales et devra approuver la participation des banques centrales nationales à ces mêmes instances (article 6 du protocole n° 3).

● **missions ponctuelles en matière de contrôle des établissements financiers** (article 105-6)

La Banque centrale européenne pourra être chargée par le Conseil de missions spécifiques relatives au contrôle des établissements financiers (à l'exception des assurances).

Le Conseil, pour lui confier de telles missions, devra statuer à l'unanimité sur proposition de la Commission après consultation de la Banque centrale européenne et du Parlement européen.

3. La politique de change de la Communauté : une responsabilité du Conseil.

La politique monétaire externe de la Communauté relèvera non du système européen de banques centrales mais du Conseil.

- **Le Conseil pourra tout d'abord conclure des accords instituant un système de taux de change entre l'Ecu et les monnaies non communautaires.**

Il aura aussi la possibilité d'adapter, de modifier ou d'abandonner les cours centraux de l'Ecu dans ce système de change (article 109-1).

Dans le premier cas, le Conseil statuera à l'unanimité, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou de la Commission, après consultation de la Banque centrale européenne. Dans le second cas, le Conseil prendra ses décisions selon la même procédure mais à la majorité qualifiée.

- **Vis-à-vis de monnaies qui n'appartiennent pas au système de taux de change avec l'Ecu, le Conseil pourra formuler des orientations générales de politique de change (article 109-2)**

Le Conseil statuera à la majorité qualifiée soit sur recommandation de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne, soit simplement sur recommandation de la Banque centrale européenne.

- **Plus généralement, dès lors que des accords sur la monnaie ou le change doivent faire l'objet de négociations entre la Communauté et des pays tiers ou des organisations internationales, le Conseil décide des "arrangements" relatifs aux négociations et à la conclusion de ces accords.**

Le Conseil arrêtera ses décisions à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne.

● Enfin, il appartient au Conseil de décider de la position internationale de la Communauté et de sa représentation sur les *"questions qui revêtent un intérêt particulier pour l'Union économique et monétaire"* (article 109-4).

Le Conseil statuera à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne.

Votre rapporteur souhaite faire ici trois observations de nature technique :

En premier lieu, d'un point de vue théorique, il convient de relever que la rédaction de l'article 109 est issue d'un compromis entre deux thèses antagonistes. Selon la première, il n'est pas possible de séparer la politique monétaire et la politique de change. En effet, le taux de change serait principalement influencé par la mobilité des capitaux, par les taux d'intérêt et par la masse monétaire. Dès lors, l'autorité responsable des taux de change doit aussi être chargée de la politique monétaire. Selon la seconde thèse, la politique de change et la politique monétaire peuvent être menées séparément, dans la mesure où le taux de change est susceptible d'être influencé par la productivité d'un pays ainsi que par l'élasticité de ses importations et de ses exportations. En définitive, le Traité donne certes la prééminence au Conseil mais associe à ses décisions la Banque centrale européenne et la Commission.

En second lieu, on doit noter l'absence quasi totale du Parlement européen en matière de politique de change. Sa simple information n'a été prévue que dans un seul cas : l'adoption, la modification ou l'abandon des cours centraux de l'Ecu.

S'agissant des procédures de décision retenues par l'article 109, on ne peut que s'étonner de leur diversité qui risque d'être une nouvelle source de complexité dans le fonctionnement des institutions communautaires.

SECTION III - VERS UNE POLITIQUE ECONOMIQUE COMMUNE

Une unicité des taux de change et d'intérêt ne saurait être durablement possible sans une convergence réelle des politiques et des performances économiques des Etats membres.

Le Traité ne se contente pas ainsi de prévoir la mise en oeuvre d'une politique monétaire unique. En effet, il tend à assurer l'émergence d'une politique économique commune aux Douze. Il fixe ainsi un cadre permettant d'harmoniser les décisions économiques des Etats. Il met par ailleurs en place des mécanismes contraignants de discipline budgétaire et financière.

1. Le rapprochement des politiques économiques

Le Traité prévoit la définition de grandes orientations communes. Il met par ailleurs en place un dispositif tendant à assister les Etats membres en cas de besoin.

a) La définition d'orientations communes contraignantes

● **Elaboration des orientations communes**

Le Conseil des ministres de l'économie et des finances sera chargé de fixer *«les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté»*.

La formulation retenue le montre clairement, il ne s'agit plus seulement d'assurer une coordination des politiques nationales mais bien de dessiner à grands traits les contours d'une politique économique européenne.

Cette orientation est encore plus patente si l'on note que le Conseil, d'une part, prendra des décisions à la majorité qualifiée, d'autre part, aura l'initiative et le dernier mot dans la procédure définie par le Traité.

Trois étapes sont prévues :

1ère étape : élaboration par le Conseil d'un projet sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté. Le Conseil statuera à la majorité qualifiée sur recommandation -et non proposition- de la Commission.

2ème étape : conclusion du Conseil européen sur le projet du Conseil des ministres

Le Conseil européen devra en effet débattre du projet élaboré par le Conseil des ministres et adopter des conclusions sur ce projet.

3ème étape : décision du Conseil des ministres

Le Conseil des ministres pourra alors, sur la base de ces conclusions, arrêter les orientations économiques des Etats membres sous la forme d'une recommandation. Il statuera là encore à la majorité qualifiée.

Le Parlement européen sera informé de la décision du Conseil.

● La surveillance multilatérale

Le Traité institue une procédure dite de «*surveillance multilatérale*» dont l'objet est d'assurer la conformité des politiques nationales aux orientations définies par le Conseil.

Le Conseil des ministres sera ainsi chargé de surveiller, d'une part, l'évolution économique dans chacun des Etats membres et dans la Communauté, d'autre part «*la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations...*». Il procédera à cette surveillance sur la base de rapports de la Commission.

Le principe d'une surveillance de la convergence des politiques économiques n'est pas une nouveauté. En revanche, l'instauration de sanctions en cas de non respect des orientations communautaires est une innovation.

Ces sanctions prendront la forme de recommandations adressées par le Conseil aux Etats membres en «*faute*». En principe connues uniquement du Conseil des ministres, de la Commission et de l'Etat intéressé, ces recommandations pourront cependant être publiées sur décision du Conseil (à la majorité qualifiée).

On doit ici souligner les graves conséquences que pourraient avoir, au moins jusqu'à la troisième phase, des recommandations publiques adressées à un Etat. Il est indéniable en effet que des jugements négatifs portés sur la politique économique d'un Etat seraient susceptibles de le placer dans une situation très difficile, par exemple en matière de change avec des risques de dépréciation de sa monnaie ou de paiements avec l'éventualité de fuite de capitaux.

Deux chefs d'accusation sont envisagés par le traité :

- non conformité de la politique nationale aux «*grandes orientations*» définies par le Conseil ;

- compromission du bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

b) La prise en compte des circonstances économiques exceptionnelles

● **Clause générale**

Si la situation économique le nécessite, et en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, le Conseil des ministres peut prendre *«les mesures appropriées»*.

Il statue pour ce faire à l'unanimité, sur proposition de la Commission. La consultation du Parlement européen n'est pas exigée, ce qui est compréhensible s'agissant de mesures d'urgence. En revanche, il n'eût pas été inutile de prévoir une information de l'Assemblée de Strasbourg.

● **L'assistance financière à un Etat membre**

En cas de graves difficultés subies par un Etat *«en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle»*, le Conseil des ministres pourra accorder à cet Etat une assistance financière. Il statuera sur proposition de la Commission, à l'unanimité sauf si les difficultés précitées sont dues à des *«catastrophes naturelles»*. Dans ce cas, il pourra prendre sa décision à la majorité qualifiée.

2. L'exigence d'une discipline financière et budgétaire

a) La discipline financière

Le Traité établit trois règles contraignantes :

- l'interdiction du financement monétaire des déficits budgétaires des Etats membres et de la Communauté (article 104) ;
- l'interdiction d'établir un accès privilégié des autorités publiques aux établissements financiers (article 104 A) ;
- l'interdiction pour la Communauté et les Etats membres de répondre des engagements des administrations centrales ou de tout organisme public (collectivités, entreprises...). Toutefois, ils pourront accorder «*deux garanties financières mutuelles en vue de la réalisation en commun d'un projet spécifique*» (article 104 B).

En réduisant les sources de financement d'un déficit budgétaire, ces trois interdictions ont en fait pour objet de renforcer la règle posée par le Traité et visant à limiter ces déficits dans les Etats membres.

b) La discipline budgétaire

Les Etats membres doivent, aux termes du Traité, éviter les déficits publics excessifs (article 104 C. 1).

b1. La notion de déficit public excessif

Il y a déficit public excessif au sens du traité dès lors que l'un des deux critères suivants est rempli :

- le rapport entre le déficit budgétaire et le produit intérieur brut (Pib) est supérieur à 3%.
- le rapport entre la dette publique et le Pib est supérieur à 60%.

Le Traité comporte cependant un élément de souplesse en tenant compte de l'évolution de ces rapports. Ainsi la discipline budgétaire sera considérée comme respectée si le ratio déficit budgétaire/Pib, bien que supérieur à 3%, a diminué de manière «*substantielle et constante*» pour s'approcher de ce pourcentage, ou encore s'il a dépassé les 3% de façon exceptionnelle et temporaire. De

même, le dépassement des 60% par le ratio dette publique/Pib n'emportera pas de conséquences si ce rapport «*diminue suffisamment*» et se rapproche de 60% «*à un rythme satisfaisant*».

b2. Sanctions prévues en cas de déficit public excessif

● Dès lors que l'un des deux critères précédents est rempli, ou même simplement si elle estime qu'il existe un **risque de déficit public excessif**, la Commission doit élaborer un **rapport**.

Ce rapport, qui doit tenir compte de tous les facteurs pertinents (position économique et budgétaire à moyen terme de l'Etat, rapport entre le déficit public et les dépenses publiques d'investissements), est transmis pour avis au comité monétaire (qui prendra le nom de comité économique et financier à partir de la troisième phase).

● Si la Commission estime qu'existe ou risque de se produire un déficit public excessif, elle adresse un **avis** au Conseil des ministres ECOFIN.

● La responsabilité de décider de l'existence ou non d'un **déficit excessif** reviendra au Conseil. Celui-ci statuera à la **majorité qualifiée**, sur recommandation de la Commission et compte tenu des observations éventuelles de l'Etat concerné.

● Le Conseil disposera de toute une série de moyens destinés à pousser l'Etat «*fautif*» à régulariser sa situation.

Il pourra tout d'abord s'agir de **recommandations non publiques** fixant un délai pour la suppression du déficit incriminé.

Si ces recommandations n'ont pas d'effets, le Conseil pourra les rendre publiques.

Si l'Etat persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut le **mettre en demeure** de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit.

A partir de la troisième phase, le Conseil disposera d'une nouvelle batterie d'instruments pour contraindre un Etat à se conformer aux règles de la discipline budgétaire.

Il pourra ainsi :

- **exiger de l'Etat concerné qu'il publie des informations supplémentaires** avant d'émettre des obligations ou des titres ;
- **inviter la banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de cet Etat ;**
- **exiger de l'Etat membre qu'il fasse un dépôt sans intérêts auprès de la Communauté ;**
- **imposer des amendes.**

Dans tous les cas, le Conseil statuera sur recommandation de la Commission à une majorité des deux tiers selon la pondération établie à l'article 148 du traité de Rome (2).

(2) cf. infra p. 165

CHAPITRE DEUXIÈME

UNE DÉMARCHE PROGRESSIVE

Le sommet de Maastricht a retenu un processus comprenant trois phases pour parvenir à l'Union économique et monétaire.

SECTION I - LA PREMIÈRE PHASE (1ER JUILLET 1990-1ER JUILLET 1994)

Le début de cette phase a été fixé au 1er juillet 1990 par le sommet de Madrid de juin 1989. Cette date coïncidait, notons-le, avec l'entrée en vigueur de la directive communautaire du 24 juin 1988 libérant les mouvements de capitaux.

De fait, la première phase comprend trois volets essentiels : l'achèvement du marché intérieur, le renforcement de la convergence économique entre les Etats membres et le gel de l'écu.

1. L'achèvement du marché intérieur

Il se traduit par la poursuite de la libération des mouvements de capitaux et, par voie de conséquence, par l'harmonisation des législations nationales sur la fiscalité.

La directive du 24 juin 1988, généralise le principe de la liberté des mouvements de capitaux. Revenant sur les dispositions des directives des 11 mai 1960, 18 décembre 1962 et 17 novembre 1986, elle supprime notamment la distinction entre mouvements de court terme et de long terme.

La fiscalité des capitaux étant très différente d'un pays à l'autre, des phénomènes d'évasion et de fraudes fiscales risquaient d'apparaître. C'est la raison pour laquelle, d'une part, a été instituée au niveau communautaire une coopération entre les administrations fiscales, d'autre part, la France a allégé sa fiscalité sur l'épargne, limitant ainsi les profits qui pourraient être retirés d'une délocalisation de l'épargne (loi de finances pour 1990).

2. Le renforcement de la convergence économique

Se fondant sur les travaux entamés par le comité monétaire -qui réunit chaque mois les directeurs du Trésor et les sous-gouverneurs des banques centrales des Douze- en automne 1989, le Conseil a adopté deux décisions visant à améliorer la coopération des Etats membres en matière économique et monétaire.

Le premier texte, qui modifie la décision du 18 février 1974, met en place un dispositif de surveillance multilatérale. Chaque trimestre, le Conseil des ministres de l'économie et des finances tient des sessions restreintes au cours desquelles il examine la situation et les perspectives économiques des Etats membres, la compatibilité de leurs politiques, le contexte économique extérieur.

Le second texte, qui révisé une décision de 1964 sur la coopération monétaire, institue un comité des gouverneurs des banques centrales dont la mission est de promouvoir la coordination politique monétaire.

3. Le gel de l'Ecu

La composition de l'Ecu sera gelée dès l'entrée en vigueur du Traité (article 109 G.1). Cela signifie que les montants de chaque monnaie entrant dans la composition de l'Ecu seront définitivement fixés. L'introduction de nouvelles monnaies dans le panier Ecu sera, de ce fait, impossible.

L'avantage de cette mesure est de renforcer la stabilité de l'Ecu et par conséquent son développement. En effet, la nature ouverte et fluctuante du panier a pu constituer un élément d'incertitude pour les acteurs économiques. Les importantes anticipations sur les taux des obligations libellés en Ecu lors de l'annonce de la révision de la composition du panier en septembre 1989 tendent à la démontrer.

On rappellera pour mémoire que la composition de l'Ecu était, au 21 septembre 1989, la suivante :

1,333 franc français +

0,6242 mark +

0,2198 florin +

3,301 francs belges +

0,13 franc luxembourgeois +

151,8 liras +

0,1976 couronne danoise +

0,008552 livre irlandaise +

6,885 pèsètes +

0,08784 livre sterling +

1,44 drachme +

1,393 escudo = 1 Ecu

SECTION II - LA DEUXIÈME PHASE (À PARTIR DU 1ER JANVIER 1994)

Le début de la deuxième phase est fixé au 1er janvier 1994 (article 109.E.1).

D'ici cette date, les Etats membres auront dû prendre les mesures nécessaires à la libre circulation des capitaux et, le cas échéant, dresser des programmes pluriannuels de convergence économique et monétaire visant à permettre une évaluation des progrès de l'Union économique et monétaire par le Conseil (article 109 E.2).

La deuxième phase sera avant tout marquée en matière monétaire par la création de l'institut monétaire européen (IME) et en matière économique par la mise en place de mécanismes de discipline financière et budgétaire.

1. La création de l'Institut monétaire européen

a) Création

L'Institut monétaire européen sera institué dès le début de la 2ème phase. Le comité des gouverneurs des banques centrales des Douze sera parallèlement dissous.

b) Missions

D'une façon générale, l'Institut monétaire européen aura pour tâche de renforcer la coopération monétaire au sein de la Communauté. Il sera notamment chargé du fonctionnement du système monétaire européen et, pour ce faire, reprendra les fonctions du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM).

Par ailleurs, afin de préparer le passage à la troisième phase, l'Institut monétaire européen devra notamment élaborer les instruments et procédures nécessaires à la mise en oeuvre de la politique monétaire unique, améliorer l'efficacité des paiements

transfrontaliers, superviser la préparation technique des billets libellés en Ecu.

Plus particulièrement, l'Institut monétaire européen aura pour responsabilité d'établir un cadre *«réglementaire, organisationnel et logistique»* pour le système européen de banques centrales, cadre qui restera à approuver par la Banque centrale européenne.

c) Organisation

Doté de la personnalité juridique, l'Institut monétaire européen sera dirigé et géré par un conseil composé d'un président et des gouverneurs des banques centrales des Etats membres.

Le président de l'Institut monétaire européen sera nommé par consensus par les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays membres après consultation du Parlement européen et du conseil des ministres. En outre, il devra être recommandé, selon les cas, par le comité des gouverneurs ou le conseil de l'Institut monétaire européen.

d) Fonctionnement

Comme pour la Banque centrale européenne, le principe retenu est celui du "un homme-une voix" (article 10.2 des statuts).

Le Conseil prendra en règle générale ses décisions à la majorité simple. Toutefois, l'unanimité sera exigée dans quatre cas :

- élaboration du cadre administratif du système européen de banques centrales ;
- publicité des avis et recommandations du conseil ;

- mise en oeuvre des dispositions des statuts relatives à l'émission d'Ecu par l'Institut monétaire européen en contrepartie de réserves monétaires de change reçus des banques centrales nationales ;
- fixation des conditions de détention d'Ecu par des pays tiers.

La majorité qualifiée des deux tiers sera requise dans six hypothèses :

- adoption d'avis et de recommandations ;
- transmission de recommandations aux autorités monétaires nationales ;
- conditions de détention des réserves en devises des banques centrales nationales ;
- adoption de directives pour la mise en place du système européen de banques centrales ;
- détermination du montant et des modalités de libérations des contributions nationales constituant les ressources de l'Institut monétaire européen ;
- conditions de liquidations des avoirs de l'Institut monétaire européen.

e) Moyens

Pour accomplir ses missions, l'Institut monétaire européen disposera essentiellement de deux types de moyens juridiques :

- les avis et recommandations, adressés sur son initiative ou, le cas échéant, sur demande, aux autorités communautaires et nationales. Le conseil de l'Institut monétaire européen pourra décider, à l'unanimité, de publier ces avis et recommandations.
- les décisions, obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent.

- des directives fixant le cadre du système européen de banques centrales.

2. La mise en place de mécanismes de disciplines financière et budgétaire

Les règles de disciplines financière et budgétaire établies par les articles 104, 104 A, 104 B, 104 C ne seront applicables qu'à partir du début de la deuxième phase.

Il s'agit, rappelons-le (3), de :

- l'interdiction pour la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales d'accorder des découverts ou crédits aux autorités publiques,
- l'interdiction des mesures assurant un accès privilégié des mêmes autorités aux institutions financières,
- l'interdiction pour la Communauté et pour les Etats membres entre eux de prendre en charge les engagements des autorités publiques,
- d'un certain nombre de sanctions prévues en cas de déficit excessif.

SECTION III - LA TROISIÈME PHASE

1. Contenu de la troisième phase

La troisième phase verra un nouveau renforcement de la convergence économique des Etats membres et l'institution d'une politique monétaire et d'une monnaie uniques.

(3.) cf. supra p. 81

a) Le renforcement de la discipline budgétaire

Les sanctions les plus graves en cas de déficit public excessif (exigence d'informations supplémentaires avant l'émission d'obligations ou de titres, suggestion à la banque européenne d'investissement de revoir sa politique de prêt à l'égard de l'Etat incriminé, exigence d'un dépôt sans intérêt auprès de la communauté) pourront être infligées à partir de la troisième phase.

b) La faculté pour la Communauté d'accorder une assistance financière aux Etats membres en difficulté pourra s'exercer à partir de la troisième phase.

c) La création du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne interviendra aussi dès le début de cette phase. Avec elle pourra être mise en oeuvre la politique monétaire unique de la Communauté.

d) La fixation irrévocable des taux de conversion des monnaies nationales entre elles ainsi qu'entre l'Ecu et ses monnaies doit avoir lieu «le jour de l'entrée en vigueur de la 3ème phase». Cette mesure doit permettre de faire de l'Ecu la monnaie unique de la Communauté. Toutefois on relèvera que le traité ne fixe pas de date précise pour l'introduction dans chaque Etat de l'Ecu comme monnaie unique.

e) La mise en oeuvre de la politique de change unique débutera aussi avec la troisième phase.

2. Les modalités de passage à la troisième phase

Le Traité prévoit (articles 109 J, 109 K, 109 L) une procédure compliquée pour le passage à la troisième phase.

Pour simplifier, on peut distinguer trois étapes principales :

● **1ère étape : rapports de la Commission et de l'Institut monétaire européen au Conseil sur la convergence économique des Etats membres.**

Ces deux rapports porteront sur *«l'état d'accomplissement, par les Etats membres, de leurs obligations pour la réalisation de l'Union économique et monétaire»*. Ils devront examiner :

- d'une part, si la législation des Etats, et notamment les statuts des banques centrales, est compatible avec le Traité,
- d'autre part, si un degré de convergence suffisant entre les Etats a été atteint.

Quatre critères principaux seront retenus pour juger de cette convergence :

- **La stabilité des prix.** L'inflation ne devra pas dépasser de plus de 1,5 % celle constatée dans les trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en la matière.
- **Des finances publiques saines**, c'est-à-dire sans *«déficit public excessif»* (4).
- **La stabilité monétaire** qui doit se traduire par le respect, durant les deux dernières années précédant l'examen, des marges normales de fluctuations du Système monétaire européen et, en particulier, par l'absence de dévaluation par rapport à une monnaie de la Communauté.
- **La modération relative des taux d'intérêt.** Pendant l'année précédant l'examen, les taux d'intérêt à long terme ne devront pas excéder de plus de 2 % ceux des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

(4.) sur cette notion, cf supra pp. 81-82

● **2ème étape : évaluation par le Conseil des possibilités d'adoption de la monnaie unique.**

Sur la base des deux rapports susmentionnés, le Conseil des ministres de l'économie et des finances évalue :

- **pour chaque Etat**, s'il remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique,
- **pour l'ensemble de la Communauté**, si une majorité d'Etats remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique.

Le Conseil statuera à la **majorité qualifiée** sur recommandation de la Commission.

● **3ème étape : décision par le Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, sur le passage à la troisième phase.**

Ce sera le Conseil, siégeant au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, et non le Conseil ECOFIN ou encore le Conseil européen qui prendra la décision de passer à la troisième phase. Le Conseil devra statuer **une première fois sur le principe du passage à la troisième phase avant le 31 décembre 1996.**

Le Conseil aura, en fait, à prendre deux décisions :

- Il devra ainsi en premier lieu déterminer si une majorité des Etats remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique.
- Il devra en second lieu décider si la Communauté peut entrer dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Dans l'affirmative, il devra fixer la date d'entrée en vigueur de cette phase.

Ces deux décisions sont bien distinctes. Le traité permet donc, en droit, de passer à la troisième phase quel que soit le nombre des Etats jugés aptes à adopter la monnaie unique. Toutefois, il semble sous-entendu que, dans un premier temps, la décision de passage à la 3ème phase exige qu'une majorité d'Etats y soient prêts.

En 1991, quatre Etats tout au plus remplissaient les conditions nécessaires au passage à la 3ème phase ainsi que le montre le tableau suivant.

LA CONVERGENCE ECONOMIQUE : SITUATION EN 1991

 = critère rempli
 = critère non rempli

Pays	Critères	1 Inflation	2 Déficit public (%)	3 Dette publique (%)	4 Participation au S.M.E.	5 Taux d'intérêt long terme	Prêt pour l'U.E.M. ?
Allemagne		4.2	3.2	46.2	oui	8.6	OUI (*)
Belgique		2.8	6,3	129,4	oui	9,3	NON
Danemark		2.3	1.7	67.2	oui	10,1	OUI(**)
Espagne		5,5	3,9	45,6	non	12,4	NON
France		3.1	1.5	47.2	oui	9.0	OUI
Grande-Bretagne		4.5	1.9	43.8	non	9.9	NON
Grèce		17.8	17,9	96,4	non	19,5	NON
Irlande		3.6	4,1	102,8	oui	9.2	NON
Italie		6,2	9,9	101,2	oui	12,9	NON
Luxembourg		2.6	2.0	6.9	oui	8.2	OUI
Pays-Bas		4.9	4.4	78.4	oui	8.9	NON
Portugal		9.6	5,4	64.7	non	17.1	NON

Source : Commission européenne : estimations pour l'année 1991 de la Direction générale des affaires économiques et financières, pour l'inflation. Office statistique des C.E. : taux annuels 1991.

1. Depuis un an au moins, le taux d'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5% celui des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. Pour 1991, les «meilleurs» sont : Danemark (2,3%), Luxembourg (2,6%) et Belgique (2,8%). Le taux d'inflation «acceptable» serait donc de 4%.

2. Le rapport entre le déficit public et le PIB ne doit pas dépasser 3% SAUF CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES.

3. Le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas dépasser 60% SAUF si la tendance montre une diminution régulière vers l'objectif de 60% maximum.

4. L'Espagne et la Grande-Bretagne participent au mécanisme de change du Système Monétaire Européen MAIS AVEC DES MARGES ÉLARGIES (6% de part et d'autre du taux-pivot, contre 2,5% pour les marges étroites). La Grèce et le Portugal ne participent pas encore au mécanisme de change du SME.

5. Le taux d'intérêt nominal à long terme ne doit pas dépasser de plus de 2% celui des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. En l'occurrence, plusieurs Etats membres ayant des taux d'inflation proches et des taux d'intérêt à long terme se situant entre 8,2 et 10,1%. C'est autour de ce chiffre que se situerait le taux d'intérêt nominal à long terme «acceptable».

(*) En % du PIB.

(*) Oui, parce que le déficit public supérieur à 3 % du PIB est dû à des circonstances exceptionnelles (réunification).

(**) Oui, parce que les projections de l'évolution de la dette publique danoise montrent une tendance à une diminution vers le seuil fixé à 60 % du PIB.

Deux solutions se présentent :

- Le Conseil décide le passage à la troisième phase et en fixe la date.
- Le Conseil ne statue pas ou décide que la Communauté n'est pas mûre pour la dernière phase de l'Union économique et monétaire. Il a alors jusqu'à la **fin de 1997** pour en fixer la date de début, étant entendu que s'il laisse passer ce délai, elle commencera automatiquement le **1er janvier 1999**.

Le Conseil doit alors déterminer -et ce avant le **1er juillet 1998**- quels sont les Etats membres susceptibles de passer à la troisième phase. Il ressort des termes du Traité que, dans cette hypothèse, l'entrée en vigueur de la dernière phase de l'Union économique et monétaire devra intervenir quel que soit le nombre d'Etats prêts à la monnaie unique.

La rédaction du Traité paraît assez ambiguë. Il semble que la période allant du 31 décembre 1996 à la "fin de 1997" (notion elle-même assez vague) puisse être mise à profit par le Conseil pour statuer à nouveau sur le principe du passage à la troisième phase en cas d'échec lors de sa première réunion. La formulation des articles 109 J 3 et 109 J 4 n'est cependant pas suffisamment claire pour que l'on puisse en tirer une interprétation sûre.

On relèvera par ailleurs qu'aux termes mêmes du Traité le **1er janvier 1999 n'est pas une véritable date butoir pour l'entrée en vigueur de la troisième phase**. En effet, rien ne semble empêcher le Conseil, statuant avant la fin de 1997, de fixer le début de la dernière phase à une date ultérieure.

3. Les possibilités de dérogations

Le Traité prévoit deux types de dérogations au passage à la troisième phase : les unes sont de nature économiques, les autres sont politiques.

a) Dérogations pour raisons économiques

Les Etats ne remplissant pas les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique pourront faire l'objet d'une dérogation et ne pas se voir appliquer certaines stipulations du *Traité* relatives à la politique monétaire unique ainsi que les sanctions pour déficit public excessif les plus graves.

Il est à noter que les «*Etats à dérogation*» ne seront pas libérés de l'obligation d'assurer l'indépendance de leur banque centrale nationale. Ils ne pourront participer à la nomination des membres du directoire de la Banque centrale européenne, ni être représentés au conseil des gouverneurs de la Banque. En revanche, ils seront représentés au conseil général (5).

Les dérogations sont, en principe, temporaires. Elles doivent cesser lorsque les circonstances les ayant fait naître ont disparu. Le *Traité* prévoit une procédure pour y mettre fin.

Au minimum tous les deux ans, ou à la demande de l'Etat concerné, la Commission et la Banque centrale européenne font à nouveau rapport au Conseil sur les progrès de l'Etat à dérogation vers l'Union économique et monétaire. Les mêmes critères sont retenus pour procéder à cet examen. Celui-ci fait l'objet d'un avis du Parlement européen puis d'une discussion du Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement. Mais la décision finale revient ici au Conseil ECOFIN statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Il s'agit en principe d'une procédure "objective", le Conseil ne pouvant prendre sa décision que sur la base de critères économiques précisément définis et non, par exemple, en se fondant sur l'opportunité politique de consolider l'Union économique et monétaire.

(5) cf. supra p. 69

b) Dérogations de nature politique

Deux Etats, le Royaume-Uni et le Danemark, ont souhaité ne pas être liés par l'engagement de passer à la troisième phase. Leurs conditions de participation à l'Union économique et monétaire font l'objet de deux protocoles annexés au Traité.

Ces deux pays devront indiquer au Conseil s'ils ont l'intention de passer à la troisième phase avant que le Conseil ne procède à l'évaluation de la convergence des Etats prévue par le traité.

Leur décision de ne pas passer à la troisième phase, si elle devait intervenir, n'emporterait pas les mêmes conséquences.

Le Danemark serait considéré comme bénéficiant d'une simple dérogation au même titre que d'autres Etats, à ceci près qu'il serait seul à pouvoir décider de la mise en oeuvre de la procédure destinée à mettre fin à cette dérogation (article 2 du protocole n° 12 sur certaines dispositions relatives au Danemark).

Le Royaume-Uni serait dans une situation encore différente. Les stipulations du Traité et des statuts du Système européen de banques centrales non applicables aux Etats à dérogation lui seraient bien sûr épargnées. Mais, de surcroît, il ne serait pas dans l'obligation de modifier les statuts de la Banque d'Angleterre afin d'assurer son indépendance.

Le gouverneur de la Banque d'Angleterre ne pourrait faire partie du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. En revanche, il participerait au conseil général.

Enfin le Royaume-Uni ne serait pas soumis, et ceci même s'il passe à la troisième phase, à l'interdiction d'obtenir des découverts de la part de la Banque centrale nationale (article 11 du protocole

n° 11 sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

TITRE II

**L'ELARGISSEMENT DU CHAMP D'ACTION DE LA
COMMUNAUTÉ**

CHAPITRE PREMIER : LE RENFORCEMENT DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE DROITS SOCIAUX, DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, DE RECHERCHE ET D'ENVIRONNEMENT

SECTION I : UNE POLITIQUE SOCIALE À ONZE

Face à une intégration économique de plus en plus poussée, il paraissait difficile de se contenter des maigres compétences de la Communauté en matière sociale sauf à risquer d'aboutir, selon les termes du président de la Commission européenne à «un déséquilibre intolérable» entre l'économique et le social.

Si le Traité de Rome rangeait bien parmi ses objectifs «l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre permettant leur égalisation par le progrès», force est de constater que les réalisations communautaires en matière sociale furent bien limitées, même si l'on tient compte de l'action sociale de la CECA ou des concours du fonds social européen. Faute de moyens adéquats en premier lieu. L'article 118 A du traité, ajouté par l'Acte unique, n'ouvrait au Conseil la possibilité de statuer à la majorité qualifiée que dans un domaine très restreint : la santé et la sécurité des travailleurs. Faute d'une volonté unanime des Etats membres en second lieu. On sait que le Royaume-Uni s'est farouchement opposé à la mise en place de règles communautaires contraignantes et a refusé d'adopter la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Du reste, le programme d'application de la Charte s'est heurté à plusieurs reprises à l'opposition de l'un ou l'autre des Etats membres.

Les dispositions «relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés» ne pouvant être adoptées par le Conseil qu'à l'unanimité (à l'exception des mesures concernant la santé et la sécurité des travailleurs), en vertu de l'article 100 A.4 du Traité de Rome modifié par l'Acte unique, l'Europe sociale «première manière» s'est rapidement trouvée bloquée.

Maastricht devait en finir avec cette situation. Ainsi, outre l'inscription de la politique sociale parmi les objectifs de la Communauté (article 3 nouveau du Traité de Rome), les mécanismes sociaux communautaires ont été simplifiés grâce à l'extension du champ d'application de la majorité qualifiée. En outre, les partenaires sociaux pourront être associés à la politique sociale européenne. Cependant, les réticences britanniques n'ont pu être vaincues. Le Royaume-Uni a maintenu son refus de participer à la dimension sociale de la Communauté.

Ce sont donc en fait onze Etats membres seulement qui ont mis en place les instruments d'une politique sociale renforcée permettant l'application des principes contenus dans la Charte sociale de 1939.

1. Les nouvelles procédures de décision

L'accord sur la politique sociale annexé au Traité distingue trois séries de domaines d'action auxquelles sont associés des modes de décision différents.

a) L'extension du champ d'application de la majorité qualifiée

Le Conseil pourra statuer à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen et après consultation du comité économique et social dans quatre nouveaux domaines qui s'ajoutent à la sécurité et à la santé des travailleurs. Il s'agit :

- des conditions de travail ;
- de l'information et de la consultation des travailleurs ;
- de l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail ;
- de l'intégration des personnes exclues du marché du travail.

b) Le maintien de l'unanimité dans certains domaines :

Le Conseil devra statuer à l'unanimité après consultation du Parlement européen et du comité économique et social en matière de :

- sécurité sociale et de protection sociale des travailleurs ;
- protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail ;
- représentation et de défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion ;
- conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté ;
- contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emplois, sans préjudice des dispositions relatives au Fonds social.

c) L'exclusion expresse de certains sujets du champ d'application de l'accord

La Communauté ne sera pas habilitée à intervenir dans quatre domaines :

- les rémunérations ;
- le droit d'association ;
- le droit de grève ;
- le droit de lock out.

2. L'association des partenaires sociaux à la politique sociale européenne

Un mois avant le sommet de Maastricht, les organisations syndicales et patronales européennes ont émis le voeu que soit inscrit dans le traité leur droit à négocier des accords collectifs.

De fait, le Traité les associe d'une double manière à la mise en oeuvre de la politique sociale européenne.

a) Les partenaires sociaux pourront être chargés par un Etat membre de la mise en oeuvre des décisions prises par le Conseil.

Cette responsabilité pourra leur être confiée à la demande conjointe des organisations syndicales et patronales (article 2.4 de l'accord sur la politique sociale).

L'Etat déléguant devra toutefois :

- s'assurer que les partenaires sociaux ont bien pris les mesures nécessaires pour la transposition au moment prévu des directives du Conseil.
- se tenir prêt à prendre toutes dispositions nécessaires permettant d'atteindre les résultats prévus par ces directives.

b) La mise en place d'une négociation collective à l'échelle européenne.

L'initiative des négociations reviendra à la Commission qui devra procéder en deux temps :

- consultation des partenaires sociaux sur l'opportunité d'une action communautaire,

- puis, si elle juge opportune la mise en oeuvre d'une telle action, consultation des mêmes partenaires sur son contenu.

A l'occasion de cette seconde consultation, les partenaires sociaux pourront se voir confier la définition de cette action communautaire au travers de la négociation d'un accord européen.

La mise en oeuvre de ce type d'accord interviendra :

- soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres ;

- soit, dans les matières où le Conseil est habilité à agir, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. Le Conseil statuera, en fonction des sujets concernés, selon les règles mentionnées.

*

* *

A l'issue de cette présentation des stipulations relatives à la politique sociale, votre rapporteur souhaiterait formuler quatre observations.

En premier lieu, l'accord sur la politique sociale devait permettre l'adoption de textes d'application de la Charte sociale de 1989. Cela est positif. On peut toutefois regretter que de nombreux sujets importants relèvent de décisions prises à l'unanimité ou soient exclus du champ d'application de l'accord.

En second lieu, la valeur juridique de l'accord ne paraît pas suffisamment assurée. Notons qu'il s'agit d'un accord conclu entre onze États membres et annexé à un protocole, signé par les Douze, lui-même annexé au Traité. Faire de la politique sociale une annexe d'annexe est un symbole fâcheux.

Mais sur le fond, comment pourra-t-on qualifier les actes pris en vertu de cet accord ? Seront-ils communautaires alors qu'ils n'engageront que onze Etats ? Très concrètement seront-ils, par exemple, susceptibles d'être remis en cause devant la Cour de justice ?

En troisième lieu, l'accord prévoit bien des stipulations excluant le Royaume-Uni des décisions prises par le Conseil. En revanche, rien n'est prévu en ce qui concerne le Parlement européen. Les députés britanniques pourront-ils y voter sur des mesures qui ne trouveront pas à s'appliquer au Royaume-Uni et qui ne seront pas financées par cet Etat ? Il s'agit là d'une lacune (qui touche aussi le comité économique et social) qu'il conviendrait de combler rapidement.

Enfin, si l'on peut se féliciter de l'association des partenaires sociaux à la politique sociale européenne, encore faudra-t-il, d'une part, définir des critères de représentativité les concernant et ceci à l'échelle des Douze, d'autre part, ne pas négliger le comité économique et social -qui aux termes du Traité de Rome est composé de *«représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale»*. A cet égard son absence à l'article 3 de l'accord relatif à la négociation collective paraît singulière.

SECTION II : LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Les Etats membres de la Communauté ont des niveaux de développement industriel très différents. Rappelons simplement que le produit national brut par habitant s'élève à 19 610 dollars en Allemagne alors qu'il n'atteint que 5 370 dollars en Grèce et 4 304 dollars au Portugal.

Au sein même de chaque Etat, on peut relever des écarts de prospérité considérables selon les régions. L'Italie est, à cet égard, un cas exemplaire avec l'opposition entre le Nord et le Mezzogiorno. En Espagne, le revenu par habitant est en Catalogne, au Pays Basque ou à Madrid de près du double de celui de l'Estrémadure. En Allemagne même, on découvre chaque jour un peu plus l'état de

délabrement des structures économiques des nouveaux länder. Dans notre pays même, certaines régions sont en voie de désertification, d'autres ont été durement éprouvées par la crise économique. Selon le rapport de la Commission européenne sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté, dans les dix régions les plus défavorisées, toutes situées en Grèce ou au Portugal, le revenu par habitant n'atteint qu'un tiers de celui des dix régions les plus favorisées.

Le problème des inégalités économiques entre Etats et entre régions, dont la gravité n'a cessé de croître à partir des années soixante-dix avec la restructuration de nombreux secteurs industriels (sidérurgie, constructions navales, textiles...) prend aujourd'hui une nouvelle acuité avec les difficultés de la politique agricole commune qui menacent des régions rurales dans leur entier, en particulier dans notre pays.

Conscients de la nécessité de promouvoir une action d'envergure, les Etats membres ont introduit dès 1986, avec l'Acte unique européen, un nouveau titre consacré à la cohésion économique et sociale dans le Traité de Rome.

Le Traité de Maastricht, tout en confirmant les objectifs fixés alors, prévoit un renforcement des moyens de la Communauté en la matière.

1. La création annoncée d'un fonds de cohésion

Un nouveau fonds structurel doit être créé avant le **31 décembre 1993**. Ses objectifs, ses missions et son organisation seront fixés par le Conseil à l'unanimité après avis conforme du **Parlement européen** et après consultation du comité des régions et du comité économique et social.

Le Traité précise toutefois que le fonds de cohésion interviendra pour contribuer au financement de projets dans deux domaines :

- l'environnement,

- les infrastructures de transport s'inscrivant dans des réseaux transeuropéens. On peut regretter que les investissements dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie soient exclus par le traité.

En outre, le protocole n° 15 sur la cohésion économique et sociale annexé au Traité définit deux critères pour l'intervention du fonds au profit d'un Etat membre.

Cet Etat devra :

- avoir un produit national brut par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Ce sont essentiellement les pays du sud de la Communauté (Espagne, Grèce, Portugal) qui sont appelés à bénéficier des concours du fonds de cohésion.

- mettre en place un programme visant à éviter un déficit et une dette publics excessifs.

Dans les propositions de la Commission au Conseil sur le financement futur (1993-1997) de la Communauté, en date du 12 février 1992, le fonds de cohésion est doté de 10 milliards d'écus sur cinq ans répartis comme suit :

1993	1994	1995	1996	1997
1 500	1 750	2 000	2 350	2 500

(millions d'Ecus)

2. La perspective d'une réorganisation des fonds structurels

Le protocole n° 15 sur la cohésion économique et sociale prévoit une évaluation du fonctionnement et de l'efficacité des fonds

structurels en 1992. Il s'agit, rappelons-le, du fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, du fonds social européen, du fonds européen de développement régional et, à partir de 1993, du fonds de cohésion.

Il annonce en outre, d'une façon sans doute volontairement vague et imprécise et par une rédaction "contournée", un accroissement et un rééquilibrage des moyens des différents fonds : *«réexaminer la taille que devraient avoir ces fonds, compte tenu des missions de la Communauté dans le domaine de la cohésion économique et sociale»*.

Les Etats membres se déclarent par ailleurs prêts :

- à permettre une plus grande flexibilité dans l'octroi des crédits des fonds en assouplissant la réglementation actuelle ;

- à moduler les niveaux de la participation communautaire aux programmes et projets de fonds structurels. L'objectif poursuivi est ici d'éviter des augmentations trop importantes des dépenses budgétaires dans les Etats les moins prospères. L'un des moyens -non explicité - pour l'atteindre sera un accroissement de la participation nationale des Etats les plus riches.

La réorganisation des fonds qui pourra consister en un regroupement sera du ressort du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du comité des régions et du comité économique et social.

3. La possibilité de mener des actions "hors fonds"

Si cela s'avère nécessaire pour atteindre l'objectif de cohésion économique et sociale, des actions spécifiques «hors fonds» pourront être engagées.

Elles devront être décidées sur proposition de la Commission par le Conseil à l'unanimité après consultation du

Parlement européen, du comité économique et social ainsi que du comité des régions.

4. L'établissement d'un rapport de la Commission tous les trois ans

Ce rapport devra exposer les progrès accomplis en matière de cohésion économique et sociale et l'efficacité des différents instruments créés pour améliorer cette cohésion.

Il sera présenté au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social, au comité des régions. Il pourra, le cas échéant, comporter des propositions.

SECTION III - LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

En dehors d'un toilettage rédactionnel du titre consacré à la recherche, le Traité, qui réaffirme les objectifs des actions communautaires en la matière et vise à renforcer leur coordination, innove principalement en apportant des modifications au processus de décision retenu par l'Acte unique en 1986.

1. Les conditions de majorité requise pour l'adoption des décisions du Conseil demeurent.

Le Conseil continuera de statuer :

- à l'unanimité pour arrêter le programme cadre pluri-annuel (article 130 I, paragraphe 1) ou créer des organismes communautaires de recherche (article 130 N).

- à la majorité qualifiée pour arrêter les programmes spécifiques (article 130 I, paragraphe 4), fixer les règles permettant la mise en

oeuvre du programme cadre (article 130 J), établir les règles applicables aux programmes complémentaires -c'est-à-dire des programmes auxquels ne participent pas tous les Etats membres (article 130 K), décider la participation de la communauté à des programmes de recherche et de développement entrepris par plusieurs Etats membres (article 130 L).

2. Les modalités de participation du Parlement européen aux décisions relatives à la recherche sont modifiées

En revanche, les conditions d'association du Parlement européen aux décisions du Conseil relatives à l'élaboration, d'une part, du programme-cadre pluriannuel, d'autre part, des programmes spécifiques, sont revues. Dans le premier cas, la procédure retenue ne constituera plus en une simple consultation du Parlement européen, mais sera la «codécision». Dans le second cas, à l'inverse et de façon paradoxale, la «coopération», novation essentielle introduite par l'Acte unique, et qui permet une participation plus importante du Parlement européen au processus de décision, est remplacée par la consultation.

Par ailleurs, la Commission devra, au début de chaque année, présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport dressera le bilan des activités communautaires de l'année passée et présentera le programme de travail de l'année en cours (article 130 P).

SECTION IV - L'ENVIRONNEMENT

La politique de l'environnement a été reconnue comme relevant de compétences communautaires en 1986. L'Acte unique lui a assigné des objectifs propres alors qu'elle ne répondait auparavant, dans le cadre de la Communauté, qu'à des objectifs économiques.

Le Traité de Maastricht confirme la montée en puissance d'une politique communautaire de l'environnement. Il reprend les objectifs énoncés par l'Acte unique mais en rajoute un : *«la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux*

problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.» Il renforce en outre, par sa formulation, l'exigence de prise en compte de l'environnement dans l'élaboration de l'ensemble des politiques de la Communauté (article 130 K, paragraphe 2, dernière phrase).

1. Processus de décision

Surtout, le Traité modifie les procédures de décision applicables en matière d'environnement.

Jusqu'à présent, le Conseil statuait à l'unanimité après consultation du Parlement européen et du comité économique et social, et bien sûr, comme à l'accoutumée sur proposition de la Commission.

Désormais, le Traité retient en fait quatre hypothèses :

● **dans le cas général, le Conseil statuera à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen (article 130 S, paragraphe 1).**

Cependant :

- **une exception à cette règle générale concerne les dispositions fiscales, les mesures concernant l'aménagement du territoire, l'affectation des sols, la gestion des ressources hydrauliques, les mesures ayant des implications sur la politique énergétique des Etats membres. Dans ce cas, le Conseil statuera à l'unanimité après consultation du Parlement européen (article 130 S, paragraphe 2).**

Cette exclusion de la procédure de «majorité qualifiée + coopération», si elle peut se comprendre en matière de politique énergétique, s'explique plus difficilement en ce qui concerne l'utilisation des sols et la gestion des ressources en eau dans la mesure où ces domaines sont des composantes importantes d'une «*utilisation rationnelle et prudente des ressources naturelles*» érigée en objectif communautaire par le Traité.

- **Exception à cette exception** : le Conseil pourra à l'unanimité après **consultation** du Parlement décider que les mesures précitées sont prises à la majorité qualifiée (article 130 S, paragraphe 2).

● Pour l'adoption de **programmes généraux** fixant des **objectifs prioritaires**, le Conseil statuera à la **majorité qualifiée**, selon la procédure de **codécision** avec le Parlement européen (article 130 S, paragraphe 3).

Toutefois, les mesures de **mise en oeuvre** de ces programmes seront arrêtées, selon les cas, à la majorité qualifiée ~~en~~ coopération avec le Parlement européen ou à l'unanimité après consultation du Parlement européen (article 130, paragraphe 3).

Dans tous les cas, il convient de le noter, la consultation du comité économique et social est requise.

On peut s'étonner que le **Traité ne comporte pas moins de quatre procédures de décision différentes en matière d'environnement**. A n'en pas douter, cette variété peut être à l'origine de difficultés.

2. Clauses de sauvegarde

Trois clauses de sauvegarde sont insérées dans le **Traité**. Tout d'abord lorsqu'une mesure risque d'avoir un coût *«jugé disproportionné»* pour les pouvoirs publics d'un Etat membre, le Conseil doit prévoir :

- des dérogations temporaires et/ou
- un soutien financier du fonds de cohésion.

Cette stipulation (article 130 R-5) soulève un certain nombre d'interrogations : qu'entend-on par coût disproportionné ? Quelle durée maximale pourront avoir les dérogations accordées ? Qui jugera du caractère disproportionné de ce coût ?

Par ailleurs, il est spécifié que les Etats membres pourront prendre, pour des motifs environnementaux non économiques, des mesures provisoires de sauvegarde soumises à «une procédure communautaire de contrôle» (article 130 R-2, alinéa 2). Cette précision a été insérée à la demande du Danemark afin de permettre à des Etats membres, dont la réglementation en matière d'environnement est plus sévère que celle des autres pays de la Communauté, soit de préserver leurs normes nationales dans le cas d'une harmonisation communautaire qui n'irait pas jusqu'au niveau de ces normes, soit d'anticiper une mesure communautaire. Afin d'exclure des mesures qui, sous couvert de protéger l'environnement, tendraient à constituer des barrières protectionnistes, il a été précisé d'une part que cette stipulation dérogatoire ne pourrait être invoquée que pour des motifs environnementaux «stricto sensu», d'autre part qu'elle ferait l'objet d'un contrôle communautaire, qui reste encore à définir.

Enfin, le Traité réaffirme la possibilité pour chaque Etat membre de prévoir des mesures de protection renforcée. Il précise toutefois que ces mesures doivent être notifiées à la Commission (article 130 T).

*

* *

L'Acte final de la conférence intergouvernementale comporte deux déclarations relatives à l'environnement qui paraissent largement superflues (déclaration sur la protection de la nature, déclaration sur l'impact environnemental).

CHAPITRE DEUXIÈME : LA PRISE EN COMPTE DE NOUVEAUX DOMAINES

Le Traité de Maastricht fait entrer plusieurs nouveaux domaines dans le champ des compétences communautaires selon des modalités diverses. Il s'agit de la politique des visas, de la politique industrielle, de la création de réseaux de communication transeuropéens, de la protection des consommateurs, de la coopération avec les pays en voie de développement, de l'éducation, la culture, la formation professionnelle et enfin de la santé publique.

SECTION I : LA POLITIQUE DES VISAS

1. L'article 100 C : l'institution d'une politique commune des visas

L'article 100 C du Traité est d'une portée considérable. En effet, en prévoyant la mise en place d'un modèle unique de visas et l'établissement d'une liste commune des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visas, il pose les bases d'une politique communautaire des visas.

A terme, il permet même le dessaisissement des Etats membres de leurs compétences en matière de visas au profit de la Communauté. Néanmoins, il comporte certaines garanties qui évitent aux Etats de se sentir, le cas échéant, démunis et impuissants dans un domaine qui touche tant à leur politique étrangère qu'à leur sécurité intérieure.

a) La mise en place d'un modèle unique de visas

Le Conseil devra, avant le 1er janvier 1996, définir un modèle type de visa.

Il prendra sa décision, sur proposition de la Commission, à la **majorité qualifiée** après **consultation du Parlement européen**.

On peut s'étonner que pour une décision aussi technique, les négociateurs aient cru bon de prévoir une consultation du Parlement européen quand ils l'ont négligée sur des sujets bien plus importants.

b) L'établissement d'une liste commune de pays soumis à visas

L'article 100 C pose le principe de l'établissement d'une liste commune de pays soumis à visas par la Communauté.

Il distingue cependant deux périodes :

● **Avant le 1er janvier 1996** : dans le cas général, le Conseil établira cette liste à l'**unanimité**, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

En cas d'**urgence**, le Conseil pourra, à la **majorité qualifiée**, soumettre les ressortissants d'un pays tiers à l'obligation de détenir un visa pour pénétrer sur le territoire des Etats membres. Toutefois, cette possibilité est subordonnée à trois conditions :

- la première tient à l'**existence d'une situation d'urgence** dans le pays précité.

- la seconde est relative aux **conséquences potentielles** de cette situation : elle risque de confronter la Communauté à un **afflux soudain** de ressortissants du pays tiers.

- la troisième condition concerne la **durée maximale** de l'obligation de visas. Elle est fixée à **six mois**. Cependant, elle peut être prolongée mais cette fois à l'**unanimité**.

On remarquera que dans ce cas, l'avis du Parlement européen n'est plus requis, sans doute en raison de l'urgence, et que le Conseil pourra prendre sa décision non sur proposition, mais sur recommandation de la Commission.

● **Après le 1er janvier 1996** : le Conseil pourra dresser la liste commune des pays soumis à visas à la **majorité qualifiée**. Même si l'article 100 C ne le précise pas, il y a tout lieu de penser qu'une proposition de la Commission et une consultation du Parlement européen resteront requises.

En revanche, la rédaction de l'article ne permet pas de savoir si la procédure d'urgence précédemment décrite restera valable après le 1er janvier 1996. Toutefois, la logique implique que cette procédure, qui ne présenterait plus guère d'intérêt dans la mesure où la condition de majorité y serait la même que dans le cas général, ne soit plus utilisée.

*

* *

On notera que l'article 100 C concerne, sans distinction, les visas de court et de **long séjours**, au contraire de la convention de Schengen qui ne traitait réellement que des premiers.

Cette extension paraît logique. Avec la réduction progressive des contrôles aux frontières, le maintien de deux régimes distincts pour les visas de long et court séjours est sans justification. Et ce d'autant plus que les visas de long séjour sont aussi à l'origine d'une part de l'immigration illégale.

c) Eléments de garanties pour les Etats membres

L'article 100 C prend plusieurs précautions afin d'éviter que la Communauté ne se trouve face à un vide juridique en matière de visas, ou que des Etats confrontés à une situation particulièrement grave ne soient démunis pour l'affronter. Il soumet ainsi la Commission à une obligation d'initiative, il rappelle que le maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure demeure de la responsabilité des Etats, il prévoit le maintien en vigueur des instruments bilatéraux relatifs aux visas tant que le Conseil n'aura pas statué.

c1. L'obligation d'initiative de la Commission

En matière de visas, la Commission aura non seulement un droit mais une obligation d'initiative. Plus précisément, elle sera «tenue d'instruire toute demande formulée par un Etat membre et tendant à ce qu'elle fasse une proposition au Conseil» (article 100 C.4).

L'objectif des négociateurs a été ici d'éviter que, faute de proposition de la Commission, le Conseil se trouve dans l'impossibilité de statuer alors que les sujets concernés peuvent mettre en jeu la sécurité des Etats.

A vrai dire, cette obligation d'initiative paraît être une heureuse innovation que l'on aurait pu étendre à d'autres domaines. On pourra toutefois regretter qu'un délai ne soit pas imparti à la Commission pour présenter une proposition.

c2. Le maintien de l'ordre public et de la sécurité demeure de la responsabilité des Etats

Le paragraphe 5 de l'article 100 C stipule en effet que les décisions prises par le Conseil en matière de visas ne portent pas

«atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure».

Dans son imprécision ce paragraphe est, paradoxalement, satisfaisant et inquiétant. Satisfaisant car il peut laisser penser que les Etats membres demeureront libres, même après le 1er janvier 1996, de prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de la sécurité intérieure : contrôles aux frontières ou en retrait des frontières, interpellations, voire lorsque l'ordre public est menacé, rétablissement des visas. C'est d'ailleurs l'interprétation qu'en a donnée Mme Elizabeth Guigou, ministre des Affaires européennes. Il ne s'agit pas là, au demeurant, d'une hypothèse absurde. En 1986, confronté à une vague d'attentats, le gouvernement français fut contraint de rétablir l'obligation de visas pour les ressortissants de nombreux Etats tiers.

Toutefois la rédaction choisie peut aussi être source d'inquiétude. La Convention de Schengen à son article 9.2. laissait de façon très claire aux Etats la possibilité de remettre en vigueur l'obligation de visa *«pour des motifs impérieux relevant de la politique nationale»* ... Ce n'est pas le cas du Traité. Dès lors un vide juridique est créé qui pourrait être comblé par la jurisprudence de la Cour de justice.

Aussi, serait-il sans doute opportun de suggérer que le gouvernement français propose à nos partenaires de prévoir, lors de l'établissement de la liste commune des pays soumis à visas, l'adjonction d'une clause similaire à celle de l'article 9.2 de la Convention de Schengen.

c3. Le maintien des conventions en vigueur (article 100 C.7)

Les stipulations des conventions relatives aux visas en vigueur entre les Etats membres doivent rester applicables tant que le Conseil n'aura pas statué, ceci afin d'éviter la création d'un vide juridique. A l'évidence, ce paragraphe de l'article 100 C concerne au premier chef la convention de Schengen qui lie, à ce jour, six des Etats

de la Communauté et instaure une politique commune des visas de court séjour (moins de trois mois).

2. L'article 100 C : une conséquence logique de la liberté de circulation, un appel à une coopération européenne renforcée en matière d'immigration, de police et de diplomatie

Le droit à la liberté de circulation reconnu aux citoyens de l'Union par l'article 8 A du traité implique, à terme, la suppression des entraves au franchissement des frontières intérieures des États membres. Cette suppression est d'ailleurs l'un des objectifs de la Communauté. Il est très clairement énoncé à l'article 3 du traité de Rome modifié qui appelle à *«l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation (...) des personnes»*.

Cependant, l'effacement des frontières intérieures de la Communauté pose le problème des mouvements de population entre États membres et, partant, des conditions d'entrée et de séjour dans ces États des ressortissants de pays tiers.

En ce sens, l'article 100 C est l'une des conséquences de l'instauration de la liberté de circulation sur le territoire de l'Union. En instituant une politique commune des visas, il participe donc d'une oeuvre beaucoup plus vaste : faire de l'Union un espace sans frontières intérieures. Oeuvre qui ne sera viable que si elle s'accompagne de l'élaboration d'une politique européenne de l'immigration, d'un renforcement de la coopération en matière de police et d'un développement de la concertation diplomatique entre États membres.

a) L'impératif d'une politique européenne de l'immigration

Une pression considérable s'exerce aux frontières de la Communauté. Les difficultés économiques énormes rencontrées par nos voisins d'Europe de l'Est conjuguées à la disparition de tout le système répressif communiste symbolisé par le «rideau de fer» conduisent un nombre toujours plus grand de citoyens de ces États à envisager, puis à tenter d'accéder à la Communauté, îlot de

prospérité dans un océan de misère. Parmi les populations du tiers-monde, et au premier chef d'Afrique du Nord en raison de la proximité géographique, nombreux aussi sont les candidats au départ vers un autre monde : l'Europe synonyme de richesse et de liberté.

La Communauté va être soumise, est déjà soumise, à une pression migratoire d'une ampleur jusqu'alors inégalée.

S'agissant de la situation de l'Allemagne, la commission sénatoriale de contrôle sur la Convention de Schengen a pu noter :

«En quelques mois, du 1er janvier au 30 septembre 1991, le nombre des demandes d'asile en Allemagne s'est accru de 18 % par rapport à la même période de l'année précédente, passant de 143.826 à 169.785 dont près de la moitié en provenance des pays de l'Est (Yougoslavie, Roumanie, Bulgarie, URSS).

Le décompte des réfugiés en Allemagne est à l'heure actuelle le suivant :

- 550.000 demandeurs d'asile en instance (dont 207.000 en instance administrative et 330.000 en instance judiciaire),

- 490.000 «faux réfugiés politiques» qui, pour des raisons humanitaires, n'ont pas été reconduits à la frontière,

- 700.000 «aussiedler» environ (c'est-à-dire étrangers pouvant faire valoir une origine allemande),

soit 1.740.000 personnes, auxquelles s'ajoute un nombre, inconnu par définition, de clandestins, mais qui peut être estimé à au moins 500.000 en fonction du nombre d'illégaux -pour la plupart Roumains- qui ont été pris et renvoyés en Pologne depuis le début de l'année 1991 (le taux d'arrestation est estimé à environ 1 pour 50).

Le ministre de l'intérieur de la République de Russie a en outre déclaré, lors de la Conférence de Berlin, que 3 millions de Russes pourraient se rendre en Europe de l'Ouest dès l'année prochaine. C'est dire l'importance du phénomène migratoire auquel l'Europe va être confrontée dans les prochaines années» (1).

En ce qui concerne l'Espagne, la commission a pu relever à l'occasion d'une mission sur place les éléments suivants :

«En matière d'immigration clandestine, la principale difficulté pour l'Espagne est actuellement ses frontières avec le Maroc et le Portugal. Il a été mis en évidence que le passage clandestin d'étrangers, particulièrement en provenance d'Afrique du Nord, en Espagne à partir du Portugal était très aisé. De fait, plusieurs zones de libre circulation -donc sans contrôle- existent à la frontière entre l'Espagne et le Portugal.

La situation aux frontières méridionales de l'Espagne est encore plus préoccupante, singulièrement dans les installations frontalières d'Algesiras, Ceuta et Melilla, dans le port de Las Palmas et sur la côte de Cadix, Malaga et Almeria. Sur près de 35.000 étrangers dont l'entrée a été refusée, près de 25.000 ont été refoulés à partir des ports du Sud de l'Espagne. En 1990, près de 74.000 étrangers ont été refoulés aux frontières espagnoles, dont 12.000 ressortissants marocains. De janvier à mai 1991, ce sont 38.000 Marocains qui ont été refoulés. Les tentatives d'entrées clandestines sur le territoire espagnol par voie maritime tendent à croître. Ainsi de mai à juin 1991, 700 arrestations d'immigrés clandestins ont eu lieu sur les plages des côtes méditerranéennes» (2).

Face à cette situation, et compte tenu de l'absolue nécessité de parvenir à une complète liberté de circulation entre États membres -sauf à remettre en cause le principe même d'une Union européenne- il n'y a pas d'alternative à la mise en oeuvre d'une politique européenne de l'immigration.

(1) Rapport n° 167 (1991-1992) fait au nom de la commission de contrôle du Sénat sur la convention de Schengen par MM. Xavier de Villepin et Paul Masson, Tome I, p. 37.

(2) Rapport n° 167 (1991-1992) fait au nom de la commission de contrôle du Sénat sur la convention de Schengen par MM. Xavier de Villepin et Paul Masson, Tome II, p. 170.

L'article 100 C en est l'un des éléments en prévoyant une politique commune des visas pour l'Europe.

Mais il ne peut suffire. Pour au moins deux raisons. La première, que nous aurons l'occasion d'analyser ultérieurement, est qu'établir un modèle unique de visas et une liste commune des pays soumis à visas ne peut constituer à soi seul une politique commune des entrées d'étrangers sur le territoire de l'Union. Exiger des visas est une chose, s'assurer que cette exigence est respectée en est une autre. Cela suppose en fait un renforcement de la coopération des États en matière de police et de diplomatie.

La seconde raison est qu'il existe déjà des contingents importants d'immigrés dans les États membres. Dès lors, l'Europe ne doit pas seulement se préserver d'un nouvel afflux d'étrangers, mais elle est contrainte de se préoccuper du sort de ceux qui sont déjà présents sur son territoire. Elle pourrait ainsi d'abord veiller à ce que leur répartition entre les États ne soient pas bouleversée à l'occasion de l'ouverture des frontières, ensuite prévoir d'intégrer ceux qui le veulent, enfin favoriser le retour des autres dans leurs pays d'origine.

Tout cela, l'article 100 C ne le permet pas. La politique de l'immigration -hors les visas- ne relève pas en effet des compétences communautaires mais de la coopération intergouvernementale (articles K1 à K9 du Traité de Maastricht) en matière de justice et d'affaires intérieures, lesquelles sont caractérisées par une lourdeur des procédures -due notamment à l'exigence de l'unanimité- peu propice aux actions rapides.

b) Le développement indispensable de la coopération européenne en matière de police

Rien ne sert d'exiger des visas pour le franchissement des frontières des États membres si ces frontières sont trop aisément franchissables.

Les négociateurs de la convention de Schengen l'avaient bien compris. 81 articles de ce texte sont ainsi consacrés à la coopération en matière de sécurité.

Le Traité de Maastricht, en revanche, est en la matière beaucoup plus modeste.

Des modalités communes de contrôle aux frontières extérieures devraient être définies, des mesures concrètes de coopération contre les services de police ou les autorités judiciaires devraient être arrêtées. Cependant le texte adopté par le Conseil européen n'envisage qu'une coopération intergouvernementale dans les domaines de la justice et des affaires intérieures -terme pudique pour désigner la police et les douanes- qui mettra d'autant plus de temps à entrer dans les faits qu'elle ne pourra progresser que par consensus. Connaissant les divergences en matière d'asile ou de stupéfiants entre, par exemple, notre pays et les Pays-Bas, il est légitime de nourrir quelque inquiétude en la matière.

Certes la création d'un office européen de police, EUROPOL, a bien été décidée sous la pression allemande mais de nombreuses incertitudes demeurent tant sur les moyens que sur les missions de cet organisme qui n'existe encore que sur le papier. (3)

c) La politique commune des visas : un résultat et un instrument d'une diplomatie européenne

Une véritable politique commune des visas implique une coopération renforcée en matière diplomatique.

Le visa est certes un document permettant à un étranger de pénétrer sur le territoire d'un Etat, mais c'est aussi un signal politique. Exiger un visa c'est faire preuve d'une certaine défiance, s'en passer c'est insister sur des liens d'amitié entre deux pays.

(3.) cf infra pp. 184 et s.

Autant dire que pour mettre en oeuvre une politique commune des visas, il est nécessaire d'avoir une attitude commune à l'égard des pays tiers, ce qui exige un rapprochement des politiques étrangères des Etats membres. A l'inverse, imposer des visas ou ne pas en réclamer d'une façon commune peut constituer pour l'Europe l'un des instruments de sa politique étrangère.

En ce double sens, la politique commune des visas est une composante de la politique étrangère et de sécurité commune.

Sur le plan pratique aussi, elle appelle et rend nécessaire une meilleure coopération des services diplomatiques. Car il ne suffit pas d'établir une liste commune des visas, mais il faut encore **fixer des règles communes de délivrance de ces visas**. Et à cet égard, les travaux menés par votre commission à l'occasion de la ratification de la convention de Schengen, puis par la commission sénatoriale de contrôle sur la mise en place de cette convention ont démontré que la situation actuelle était loin d'être parfaite, les agents consulaires de certains Etats membres délivrant beaucoup trop facilement les visas.

On peut s'étonner que le Traité de Maastricht soit muet au sujet de la délivrance des visas. Il faut souhaiter que le Conseil s'inspirant notamment des constatations du Sénat arrête rapidement des règles minimales en la matière et pose les bases d'une coopération concrète entre services diplomatiques et consulaires.

Ici encore on regrettera que la coopération en matière diplomatique relève à titre principal de l'intergouvernemental où tout se décide à l'unanimité.

SECTION II - LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Le Traité de Maastricht insère dans le Traité de Rome un nouveau titre consacré à l'industrie.

Cependant, la Communauté n'a pas attendu 1992 pour engager une politique industrielle. Le Traité CECA n'instituait-il pas une politique européenne du charbon et de l'acier ? Euratom n'avait-elle pas la même ambition pour l'énergie atomique ? L'action de la Communauté économique européenne s'est exercée dans de nombreux autres secteurs : la construction navale ou la biotechnologie par exemple. Il est vrai qu'elle était fondée sur des bases juridiques très diverses : articles 92 et suivants relatifs au contrôle des aides accordées par les Etats, dispositions fiscales, article 235 du Traité de Rome.

L'article 130, dont le contenu est par ailleurs modeste, présente donc surtout l'intérêt de fournir à la Communauté une base juridique cohérente et spécifique pour mener sa politique industrielle et la développer.

1. Des objectifs très généraux

L'objectif assigné à la politique industrielle communautaire par le Traité est vaste. Il s'agit d'assurer la compétitivité de l'industrie de la Communauté en :

- accélérant l'adaptation de l'industrie aux changements structurels ;
- encourageant un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de la Communauté et notamment des petites et moyennes entreprises ;
- encourageant un environnement favorable à la coopération entre entreprises ;
- favorisant une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

2. Des moyens mesurés

Le Traité prévoit tout d'abord, la **consultation mutuelle** des Etats membres. Il appelle ceux-ci à **coordonner** leurs politiques *« pour autant que de besoin »*.

Il précise en outre que le Conseil peut décider de soutenir les actions des Etats membres en prenant des mesures spécifiques. On notera que le Conseil doit alors statuer à l'**unanimité** après **consultation** du **Parlement européen** et du **comité économique et social**.

Par ailleurs, il est rappelé que la politique industrielle de la Communauté est aussi fondée sur d'autres dispositions du Traité de Rome.

Enfin, on peut relever la dernière phrase de l'article 130 : *« le présent titre ne constitue pas une base pour l'introduction, par la Communauté, de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence »*. Cette stipulation a été insérée dans le Traité pour apaiser les craintes de certains Etats membres. Elle vise à rappeler que l'action communautaire en faveur de l'industrie ne doit pas porter atteinte à la politique de la concurrence définie aux articles 85 et suivants du Traité de Rome. Dans quelle mesure une telle stipulation ne risque-t-elle pas d'entraver la mise en oeuvre d'une réelle politique industrielle ? Il convient en effet de rappeler le refus opposé par la Commission au rachat de la firme canadienne de Havilland par le consortium franco-italien Aérospatiale-Aliena qui eut pourtant permis la constitution d'un groupe industriel compétitif à l'échelle mondiale.

Certes la politique de la concurrence établie par le Traité de Rome ne paraît pas contestable. Mais il en va autrement de certains de ses développements. On peut ainsi s'interroger sur l'opportunité de maintenir le règlement communautaire qui a servi de base juridique au refus de la Commission.

Une révision de ce texte serait sans doute un préalable indispensable à une application correcte des stipulations du Traité de Maastricht relatives à la politique industrielle.

SECTION III : L'ÉTABLISSEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DE RÉSEAUX TRANSEUROPEENS

La constitution de réseaux de communication de dimension européenne est indispensable à la mise en place du grand marché intérieur et, plus largement, de l'espace sans frontières intérieures.

Elle contribue en effet à assurer concrètement la libre circulation des marchandises, des personnes et des services. Elle est ainsi l'un des facteurs de l'intégration des marchés de la Communauté.

Mais, en désenclavant certaines régions dites périphériques, elle représente l'un des gages de leur développement et participe ainsi de l'objectif de cohésion économique et sociale.

Le Traité de Maastricht consacre trois articles (129B, 129C, 129D) aux réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures de transports, des télécommunications et de l'énergie.

1. Objectifs du développement de réseaux transeuropéens

Il s'agit, selon l'article 129B :

- de contribuer à la création du grand marché intérieur ainsi qu'à la cohésion économique et sociale de la Communauté,

- de permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques, aux collectivités locales, de bénéficier des avantages découlant de la mise en place d'une espace sans frontières intérieures.

Concrètement, l'action de la Communauté doit favoriser :

- l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux.
- l'accès à ces réseaux. En particulier elle doit viser à assurer des relations entre les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté.

Elle doit s'exercer dans le cadre « *d'un système de marchés ouverts et concurrentiels* » ce qui, à terme, pourrait conduire à remettre en cause plusieurs monopoles d'Etat : sur le gaz et l'électricité, sur les télécommunications, sur les chemins de fer...

2. Moyens d'action de la Communauté

Pour réaliser les objectifs précités, la Communauté :

- **définit les grandes orientations et des projets d'intérêt commun**, concernant les réseaux transeuropéens. Pour ce faire le Conseil statue à la majorité qualifiée. Le Parlement européen est associé par la procédure de codécision. Le comité économique et social ainsi que le comité des régions doivent être consultés. L'approbation de l'Etat membre dont le territoire est concerné par les orientations et les projets d'intérêt commun retenus est requise ;

- **peut mettre en oeuvre toute action nécessaire pour assurer l'interopérabilité des réseaux.**

En revanche, il ne semble pas qu'elle puisse elle-même créer des réseaux transeuropéens.

Le Conseil prend ses décisions à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen et après consultation du comité économique et social ainsi que du comité des régions ;

● **peut soutenir financièrement les Etats membres pour des projets d'intérêt commun conformes aux orientations qu'elle aura définies. Son aide pourra notamment consister en l'élaboration d'études de faisabilité, en des garanties d'emprunts ou en des bonifications d'intérêts.**

En ce qui concerne les infrastructures de transports, la Communauté pourra intervenir via le fonds de cohésion. Le Conseil statuera en matière de soutien financier selon la même procédure que pour les actions d'interopérabilité.

SECTION IV - LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

La réalisation du grand marché intérieur rend nécessaire une action communautaire visant à protéger les consommateurs. En effet, la libre circulation des marchandises ne doit pas s'accompagner d'une réduction des garanties dont ils bénéficient actuellement sur leur marché national aussi bien en ce qui concerne la qualité et la sécurité des produits, qu'en matière d'information sur ces produits.

Le Traité comporte ainsi un titre -XI- consacré à la protection des consommateurs qui définit deux types d'actions :

1. L'harmonisation des législations des Etats membres

Le Conseil pourra, à la majorité qualifiée, selon la procédure de codécision et après consultation du comité économique et social, arrêter des mesures visant à rapprocher les législations et les réglementations des Etats membres. Cette possibilité est ouverte d'une manière générale par l'article 100A du Traité de Rome modifié pour assurer la réalisation du marché intérieur. Elle pourra s'appliquer en matière de protection des consommateurs en vertu du Traité de Maastricht (article 129 A, paragraphe 1, a)).

2. La mise en oeuvre d'actions spécifiques

Le Conseil pourra aussi, selon la **même procédure**, engager des actions spécifiques (article 129 A, paragraphe 1, b). Aux termes du Traité, ces actions devront **appuyer et compléter** la politique des Etats membres. Elles ne pourront donc s'y substituer.

Par ailleurs, il est précisé qu'elles devront concerner : la protection de la santé, la sécurité, les intérêts économiques et l'information des consommateurs.

3. Clause de sauvegarde

Le Traité reconnaît, à juste titre, aux Etats la **possibilité de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes** que celles de la Communauté, dans la mesure où elles ne vont pas à l'encontre de la constitution de l'espace sans frontières intérieures en établissant des formes déguisées de protectionnisme. La Commission, à laquelle ces mesures devront être **notifiées**, sera chargée de veiller à leur conformité avec le Traité (article 129 A paragraphe 3).

*

* *

Il faut regretter que les objectifs de la politique communautaire en matière de protection des consommateurs n'aient pas été définis plus précisément tant il est vrai que les exigences de chaque Etat membre peuvent varier considérablement en ce domaine.

Par ailleurs, il convient de souligner que la bonne application des stipulations du Traité dépendra, pour une large part, des moyens administratifs dont bénéficiera la Commission à cet effet, ainsi que de son activité « législative » en la matière. A cet égard, on peut relever, avec la commission de l'environnement, de la santé

publique et de la protection des consommateurs du Parlement européen, que le programme 1992 de la Commission dans le domaine de la consommation ne comportait qu'une seule proposition.

SECTION V - LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Depuis sa création, la Communauté européenne entretient des relations spéciales avec les pays en voie de développement.

Le Traité de Rome dans sa quatrième partie (articles 131 à 136 bis) fixait déjà certaines règles visant notamment à ouvrir le Marché commun aux produits en provenance des «pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières».

Après les indépendances survenues pendant les années soixante, il convint de redéfinir leurs relations avec la Communauté sur des bases contractuelles. C'est ainsi que fut négociée puis conclue, le 20 juillet 1963, la première convention de Yaoundé renouvelée en 1969 puis remplacée par la convention de Lomé qui en est aujourd'hui à son troisième renouvellement (1979, 1984, 1989).

De nombreux accords de commerce, d'association ou de coopération ont par ailleurs été conclus sur la base de divers articles du Traité de Rome (113 et 238 notamment) avec plusieurs pays en développement, principalement sur le pourtour de la Méditerranée et en Europe centrale et orientale.

La Communauté a, en outre, engagé des actions unilatérales au profit de pays non couverts par la convention de Lomé. Elle a, d'une part, mis en oeuvre le système des préférences généralisées qui permet pour les pays les plus pauvres l'exemption totale de droits d'entrée sur leurs exportations industrielles, et d'autre part élaboré une politique de coopération fondée sur trois piliers : une aide humanitaire, une aide au développement, une coopération économique.

Cependant cette politique d'aide ne disposait pas d'une base juridique suffisamment assurée.

En insérant dans le Traité de Rome un titre consacré à «la coopération au développement», le Traité de Maastricht comble cette lacune.

1. Les objectifs de la politique de coopération

Il s'agit de contribuer :

- au développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- à l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ;
- mais aussi à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Moyens et procédures de décision

Le Traité retient quatre instruments pour réaliser les objectifs précités :

- la **coordination** des politiques de la Communauté et des Etats membres ;
- la mise en oeuvre d'**actions communautaires à la majorité qualifiée et en coopération avec le Parlement européen**. Parmi ces actions pourra figurer l'élaboration de programmes pluriannuels ;
- le **soutien financier de la Banque européenne d'investissements** ;

- une coopération, par le biais d'accords, entre la Communauté et les Etats membres d'une part, les pays tiers et les organisations internationales compétentes d'autre part.

*

* *

L'insertion de ces stipulations dans le corps même du Traité de Rome présente l'avantage évident de «communautariser» les actions d'aide au développement.

On regrettera cependant qu'en raison du refus de la conférence intergouvernementale d'inclure le titre relatif à la politique étrangère et de sécurité commune dans le Traité de Rome, la coopération au développement ne puisse être envisagée comme une composante de la politique étrangère européenne.

SECTION VI - LA POSSIBILITÉ D'ACTION D'ENCOURAGEMENT EN MATIÈRE D'ÉDUCATION, DE FORMATION PROFESSIONNELLE, DE CULTURE, ET DE SANTÉ PUBLIQUE

La conférence intergouvernementale sur l'union politique a considéré que les responsabilités essentielles en matière d'éducation, de formation professionnelle, de culture et de santé publique devaient échoir non à la Communauté mais aux Etats et aux régions. En conséquence, la Communauté ne mènera en ces domaines que des actions d'encouragement.

En revanche «*toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres*» est expressément exclue par le traité.

S'il convenait en effet d'éviter que la Communauté ne se voit doter de compétences touchant à l'essence même des Etats comme la culture ou l'éducation, on peut toutefois regretter le caractère général de l'exclusion de toute mesure d'harmonisation. Ainsi, est-il véritablement inenvisageable d'oeuvrer progressivement pour que les cursus et les titres scolaires ou universitaires concordent d'un pays à l'autre ? Au demeurant la Communauté n'est pas rester inactive en ce domaine. Plusieurs directives, fondées sur des bases juridiques diverses (articles 49 sur la libre circulation des travailleurs, 57 sur la reconnaissance des diplômes, 66 sur les services) ont été adoptées. Certaines étaient spécifiques à quelques professions (médecins, pharmaciens, architectes, vétérinaires, dentistes, infirmiers, avocats, artisans, coiffeurs), d'autres plus générales (directive 89/48 du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans et projet de directive complétant la précédente et concernant les formations post-secondaires et les formations dispensées dans l'enseignement secondaire court ou long). En fait, par sa modestie, le traité n'apportera pas de modification substantielle en cette matière.

De la même façon, une harmonisation du droit relatif à la création artistique est-elle indésirable ? Le fait est que le Traité l'exclut.

S'agissant de la santé, on relèvera en premier lieu qu'il apparaît difficile de lutter contre certains «grands fléaux» comme y incite le Traité sans mettre en oeuvre un minimum de mesures communes aux Etats alors même que la libre circulation ne peut que faciliter la diffusion de ces fléaux. Le problème de la toxicomanie l'illustre bien. Comment en effet concilier la politique néerlandaise en la matière qui va jusqu'à la distribution de drogues aux toxicomanes afin de limiter la délinquance et l'approche de la France qui, soucieuse de réduire les phénomènes de dépendance, conduit notamment à favoriser le sevrage des drogués ? Très concrètement, comment faire cesser les allées et venues de «petits» trafiquants entre notre pays et les Pays-Bas où ils se fournissent sans une révision de la législation néerlandaise sur les stupéfiants ?

On notera, en second lieu, que la ligne de partage entre la santé et la protection des consommateurs est parfois floue. Aussi, face à l'extrême modestie du titre consacré à la santé, on peut espérer que,

dans toute la mesure du possible, les institutions communautaires useront des possibilités que leur ouvrent les stipulations du traité relatives à la protection des consommateurs.

1. Les objectifs des actions communautaires

a) L'éducation

D'une manière générale, il s'agit de contribuer au développement d'une «*éducation de qualité*». Terme suffisamment vague pour ne pas susciter d'opposition. Connaissant les querelles quasi théologiques sur la définition de la qualité de l'éducation, on ne peut s'empêcher de penser que la formule retenue risque d'être celle de toutes les ambiguïtés.

L'action de la Communauté vise, aux termes du Traité, six objectifs spécifiques auxquels il est difficile de ne pas souscrire même si l'on peut regretter certaines imprécisions de la rédaction. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, en matière d'échanges, les enseignants ont été assimilés à des «*animateurs socio-éducatifs*» ce qui apparaîtrait discutable, ou tout simplement oubliés, ce qui serait inexcusable. Par ailleurs, que faut-il entendre précisément par «*dimension européenne dans l'éducation*» ?

Ces objectifs sont les suivants :

- *développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des Etats membres ;*
- *favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études ;*
- *promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement ;*
- *développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des Etats membres ;*
- *favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs ;*

- encourager le développement de l'éducation à distance.

b) La formation professionnelle

Les objectifs de la politique communautaire de formation professionnelle sont de :

- faciliter l'adaptation aux mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelles ;*
- améliorer la formation professionnelle initiale et la formation continue afin de faciliter l'insertion et la réinsertion professionnelle sur le marché du travail ;*
- faciliter l'accès à la formation professionnelle et à favoriser la mobilité des formateurs et des personnes en formation et notamment des jeunes ;*
- stimuler la coopération en matière de formation entre établissements d'enseignement ou de formation professionnelle et entreprises ;*
- développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes de formation des Etats membres.*

Aux yeux de votre rapporteur, il eut été au moins souhaitable d'en citer deux autres. En effet, la formation professionnelle vise aussi :

- à améliorer les qualifications des travailleurs afin de contribuer à la qualité de la production et à la compétitivité de l'industrie européenne ;**
- à assurer la promotion sociale des travailleurs.**

c) La culture

S'agissant de la culture, la Communauté se fixe deux objectifs généraux qui pourraient paraître contradictoires : contribuer à l'épanouissement des cultures des Etats membres et, en même temps, mettre en évidence « l'héritage culturel commun ». Il doit

cependant être clair que le premier objectif relève principalement des Etats membres. En ce domaine, le principe de subsidiarité doit jouer à plein. Il serait absurde que les cultures régionales soient «gérées» depuis Bruxelles.

Le Traité énonce quatre domaines où des actions communautaires seraient envisageables.

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

- la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne,

- les échanges culturels non commerciaux,

- la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel.

La notion de «*patrimoine culturel d'importance européenne*» mériterait sans doute d'être mieux définie.

On notera par ailleurs que le dernier objectif -aide à la création artistique et littéraire- ouvre à la Communauté un champ d'action extrêmement large. Il conviendra en ce domaine -règne de la subjectivité- que les institutions communautaires fondent leurs interventions sur des critères aussi objectifs que possible et se gardent de toute velléité de prosélytisme au profit d'une cause quelle qu'elle soit.

d) La santé publique

L'objectif de la Communauté est, en ce domaine, de «*contribuer à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine*». Il doit être atteint en encourageant la coopération entre les Etats membres et en appuyant leur action en matière :

- de prévention des maladies, notamment des grands fléaux, particulièrement par la recherche ;

- d'information et d'éducation en matière de santé.

Le Traité précise par ailleurs que la protection de la santé est une composante des autres politiques de la Communauté.

2. Moyens d'action et processus de décision

a) Les actions d'encouragement

Comme cela a été précédemment indiqué, le Conseil peut adopter des **actions d'encouragement** en statuant :

- à la **majorité qualifiée**, selon la procédure de la «**codécision**», et après consultation du comité économique et social ainsi que du comité des régions, pour l'**éducation et la santé publique** (article 126.4 et 129.4) ;
- à la **majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen** et après consultation du comité économique et social pour la **formation professionnelle** (article 127.4) ;
- à l'**unanimité**, selon la procédure de «**codécision**» après consultation du comité des régions pour la **culture** (article 128.5).

b) Les recommandations

Le Conseil peut en outre émettre des recommandations à l'attention des États membres :

- à la **majorité qualifiée** sur proposition de la Commission pour l'**éducation et la santé** ;
- à l'**unanimité** sur proposition de la commission pour la **culture**.

En revanche, ce droit ne lui est pas reconnu en matière de formation professionnelle.

TITRE III
LA MISE EN PLACE, AUX CÔTÉS DE L'ÉDIFICE
COMMUNAUTAIRE, DE DEUX NOUVEAUX PILIERS DE
L'UNION EUROPÉENNE

CHAPITRE PREMIER :

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

SECTION I - LA PROBLÉMATIQUE DE LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE EUROPÉENNE

Depuis plus de quarante ans, les discussions, souvent vives, sur l'instauration d'une diplomatie, voire d'une défense européennes n'ont cessé. Elles paraissent même quasi consubstantielles à la progression de la construction communautaire si l'on en juge par le nombre de projets ou de plans proposés, négociés ou rejetés sur le sujet.

De fait, cela s'explique aisément si l'on veut bien considérer que la problématique de la création d'une "politique étrangère et de sécurité commune" -pour reprendre le terme choisi à Maastricht, non sans difficultés d'ailleurs- s'inscrit entre deux pôles opposés : la nécessité de mettre sur pied une diplomatie et une défense communes pour parachever l'Union politique et les difficultés, de principe ou pratiques, pour y parvenir.

1. La nécessité de mettre sur pied une diplomatie et, à terme, une défense européenne pour parachever l'Union politique

Une fois admise la position de principe -que certains des Etats membres, au premier premier rang desquels figure le Royaume-Uni, ne partagent pas- selon laquelle la construction communautaire doit, à terme, aboutir à l'instauration d'une union politique et non plus seulement économique, la nécessité de mettre en place une politique étrangère et de sécurité commune en découle tout logiquement.

En effet, une politique étrangère et de sécurité commune peut et doit jouer un triple rôle au profit de la Communauté : faire reconnaître et respecter l'identité européenne sur la scène internationale, contribuer à faire prendre conscience aux peuples des Etats membres de l'existence d'une entité européenne active en matière de relations internationales, enfin soutenir certaines actions communautaires menées dans le cadre de ses activités économiques ou de ses politiques communes.

a) Le rôle externe : faire reconnaître et respecter l'identité européenne sur la scène internationale

Il est de l'ordre de l'évidence que, pour exister sur la scène internationale, l'Europe doit parler d'une même voix et la faire entendre. Elle doit prendre des positions claires sur les événements internationaux et les réactions à adopter pour y faire face. Sans quoi serait justifiée l'impression d'absence ou de désintérêt, voire les deux, de l'Europe.

Les Etats membres l'ont bien compris. Ainsi ont-ils mis en place, dans les années 1970, la "coopération politique européenne" qui, par le biais d'un certain nombre de prises de position et de déclarations officielles, a permis à l'Europe de s'affirmer et d'être considérée comme un acteur international pour ainsi dire à part entière.

Le premier rapport dit «Davignon» (27 octobre 1970) qui lança la coopération politique européenne affirmait : «les développements actuels des Communautés européennes imposeront aux Etats membres la nécessité d'accroître leur coopération politique, et, dans une première étape, de se doter des moyens d'harmoniser leurs points de vue en matière de politique internationale. Il est ainsi apparu aux ministres (des Affaires étrangères des Six) que c'est dans le domaine de la concertation des politiques étrangères qu'il convient de faire porter concrètement les premiers efforts pour manifester aux yeux de tous que l'Europe a une vocation politique».

Cependant, pour jouer pleinement ce rôle, la politique étrangère européenne ne peut se contenter de déclarations. Elle doit

aussi aboutir à des actions concrètes. Il y a en effet un pas entre reconnaître la Communauté comme participant aux relations internationales et respecter ses choix. Or, dans certains cas, ce respect n'est acquis qu'au prix d'une action contraignante. Les ministres des Affaires étrangères des Dix pouvaient ainsi noter dans le rapport de Londres sur la coopération politique européenne (13 octobre 1981) : «...malgré les résultats acquis, les Dix sont toujours loin de jouer dans le monde le rôle qui correspond à leurs influences conjuguées. Ils sont convaincus que les Dix doivent chercher de plus en plus à façonner l'événement et non simplement à y réagir».

b) Le rôle interne : contribuer à faire prendre conscience au sein de la Communauté de l'existence d'une entité européenne active en matière de relations internationales

En effet, il est douteux que les Européens puissent s'intéresser bien longtemps à une union raquette ou immobile sur la scène internationale. A l'inverse «un progrès dans la voie de la concertation des politiques étrangères serait de nature à favoriser le développement des Communautés et à **donner aux Européens une conscience plus vive de leurs communes responsabilités**» (deuxième rapport "Davignon", Copenhague, 23 juillet 1973).

Du reste, la définition d'une politique commune pourrait contribuer à rapprocher les positions jusqu'à présent souvent divergentes des États-membres. Elle conduirait chaque pays à connaître, prendre en compte, voire accepter les impératifs et les choix de ses partenaires.

Enfin, les discussions portant sur l'action extérieure de la Communauté peuvent constituer un élément d'un débat politique à l'échelle du continent. Les campagnes à l'occasion des élections européennes ne se distinguent guère pour l'instant des campagnes politiques nationales notamment parce que les enjeux évoqués sont purement nationaux, voire régionaux. Nul doute que lorsque les Européens et les institutions européennes pourront évoquer des questions portant sur la diplomatie et, le cas échéant, la défense, un pas important aura été fait vers la structuration d'une mentalité politique européenne, socle indispensable d'une union politique réellement vécue.

c) Une diplomatie et, le cas échéant, une défense européennes, peuvent être le complément naturel des actions actuelles de la Communauté

La Communauté mène d'ores et déjà une action extérieure sous deux formes :

- passive tout d'abord puisqu'elle est, ne l'oublions pas, la première puissance commerciale du monde ;
- active ensuite, au travers, d'une part, de sa participation à des négociations multilatérales, notamment dans le cadre du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), d'autre part, de sa politique d'aide aux pays en voie de développement.

Cette action extérieure peut former une base solide et un moyen d'action pour une politique étrangère commune. Elle représente, en termes financiers, un poids non négligeable. En 1992, la Communauté devrait ainsi engager 3,6 milliards d'écus, soit environ 25 milliards de francs -à comparer aux budgets totaux des ministères français des affaires étrangères et de la coopération qui s'élèvent respectivement à 14 et 8,1 milliards de francs. Accorder un prêt ou négocier un accord de coopération n'est pas sans portée politique tant pour la Communauté que pour l'Etat qui en bénéficie.

A l'inverse, une politique étrangère commune peut être un soutien aux actions communautaires qui existent déjà en leur donnant une cohérence qui pourrait, dans certains cas, leur faire défaut.

2. Les difficultés de l'exercice

Si, comme nous l'avons vu, une politique étrangère européenne est un volet indispensable de l'union politique, force est de constater que la mettre en oeuvre n'est pas chose aisée. L'échec de nombreux projets comme la «communauté européenne de défense», la «communauté politique européenne» ou «l'Union d'Etats» du plan Fouchet en fournit, s'il en était besoin, la preuve.

Trois données fondamentales permettent, en dehors des raisons de circonstances, d'expliquer cette difficulté à passer des paroles aux actes. Sur le plan des principes tout d'abord, une politique étrangère commune, comme une défense authentiquement commune suppose, pour fonctionner correctement, une aliénation au moins partielle de la souveraineté nationale. En pratique, sa mise en oeuvre peut se heurter d'une part aux intérêts divergents des États membres et, d'autre part, à leurs conceptions différentes d'une politique étrangère européenne.

a) Une politique étrangère européenne met en jeu la souveraineté nationale

Il ne s'agit pas ici d'entrer dans le débat sur le point de savoir si une politique étrangère commune doit se traduire par des transferts ou des limitations de souveraineté, mais seulement de constater qu'une politique étrangère commune implique peu ou prou une renonciation à une part de la souveraineté nationale, l'État n'ayant plus une entière liberté en matière soit de **définition** soit de **mise en oeuvre** de sa politique extérieure (1).

En effet, une politique étrangère commune suppose en premier lieu, à moins de n'être qu'une «coquille vide», que chaque État membre consente à tenir compte des orientations de ses partenaires avant de définir les siennes. D'ailleurs, les États de la Communauté s'y sont déjà engagés en adoptant l'Acte Unique européen dont l'article 30.2 stipule :

«a) les Hautes Parties contractantes s'engagent à s'informer mutuellement et à se consulter sur toute question de politique étrangère ayant un intérêt général (...);

b) Les consultations ont lieu avant que les Hautes Parties contractantes ne fixent leur position définitive.

c) Chaque Haute Partie contractante, dans ses prises de position et dans ses actions nationales, tient pleinement compte des positions des autres partenaires».

Une diplomatie européenne devrait se traduire, en second lieu, par des **positions voire des actions communes**. Si ces positions devaient être prises autrement qu'à l'unanimité, ce que

(1) D'une manière générale, le droit international public considère que la souveraineté équivaut à la liberté d'action.

l'exigence d'efficacité requerra un jour, il est clair que, là encore, la souveraineté nationale serait mise en jeu.

b) Les intérêts divergents des Etats

Il est bien évident que tous les Etats de la Communauté n'ont pas encore, tant s'en faut, les mêmes intérêts en matière de politique internationale.

Compte tenu de leur poids militaire et stratégique dû à la détention de l'arme nucléaire, la France et le Royaume-Uni n'ont pas et ne peuvent avoir des positions totalement similaires à celles de leurs alliés. Ils ne disposent en effet pas de la même capacité d'action et ne supportent pas les mêmes risques. A l'inverse, la République Fédérale d'Allemagne, quelles que soient les difficultés dues à la réunification, est dotée d'une arme dont l'importance est aujourd'hui croissante : la puissance économique et financière.

Les zones d'influence ou d'attraction aussi sont différentes. L'Allemagne, sans se désintéresser de la Communauté, se sent appelée à jouer un rôle en Europe centrale et orientale. Elle y consacre une bonne part de ses efforts politiques et financiers. Par tradition historique et en raison d'intérêts économiques, la France s'estime particulièrement liée à l'Afrique et le Royaume-Uni aux pays du Commonwealth.

De même, de nombreux Etats membres -le Royaume-Uni et l'Allemagne mais aussi l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas- entretiennent des relations très étroites en matière de sécurité avec les Etats-Unis, donc avec l'Alliance Atlantique et l'OTAN alors que d'autres, parmi lesquels la France, sont sensiblement plus distants ou souhaitent l'être.

c) Des conceptions différentes de la politique étrangère de l'Europe

Compte tenu de son histoire, de sa position géographique, de sa relative faiblesse militaire intrinsèque, l'Europe a longtemps dépendu et dépend encore largement, pour sa sécurité, de la protection des Etats-Unis au sein de l'OTAN et de l'Alliance atlantique.

Dans ces conditions, les conceptions des Etats membres en matière de sécurité se définissent pour une large part en fonction de celles de l'Alliance. Trois schémas sont envisageables en la matière :

- Une diplomatie et une défense européennes (il ne saurait y avoir en effet une politique étrangère véritablement autonome sans le soutien d'une défense elle-même autonome) totalement indépendantes notamment de l'OTAN et des Etats-Unis. Ce choix que la France privilégie, considérant qu'il est le seul susceptible de permettre à l'Europe d'acquérir une authentique dimension politique, tous les Etats de la Communauté ne semblent pas encore prêts à le faire.

- Un système de sécurité européen dans le cadre de l'Alliance atlantique. Dans cette hypothèse l'identité politique européenne risquerait fort de ne pouvoir s'épanouir de manière satisfaisante.

- Un compromis entre les deux premiers schémas : la politique étrangère et de sécurité européennes tiendrait compte, dans un premier temps, de l'Alliance atlantique dont elle serait le "pilier européen". A terme, l'Europe acquerrait peu à peu son autonomie. C'est la voie choisie à Maastricht. Elle présente l'avantage de ménager tous les intérêts en présence et de permettre à la diplomatie européenne de se mettre en place progressivement et de façon pragmatique à partir de ce qui existe déjà. Cependant, elle risque d'être d'une pratique difficile dans la mesure où elle ne permet pas de lever -elle les pérennise plutôt- les ambiguïtés des relations transatlantiques.

*

* *

Cette tension entre la nécessité de coordonner et d'unifier les politiques étrangères des États membres et les difficultés d'un exercice qui met en cause rien moins que les intérêts fondamentaux des nations explique tout à la fois l'échec de tous les projets trop théoriques présentés depuis quarante ans et le choix par les gouvernements européens d'une démarche souple et pragmatique, celle de la coopération diplomatique à caractère intergouvernemental dite "coopération politique européenne" (CPE).

SECTION II - LA COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE : UNE AVANCÉE MODESTE

Après le sommet de La Haye (1er et 2 décembre 1969) destiné à "relancer" la construction européenne, les ministres des Affaires étrangères furent chargés «d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique, dans la perspective de l'élargissement des Communautés européennes». C'est dans cette ligne que s'inscrit l'instauration de la «coopération politique européenne» (CPE). Ayant pour but d'harmoniser les politiques étrangères des États membres dans la perspective de l'unification politique, cette coopération fut véritablement lancée, de façon informelle et en dehors des traités, par le premier rapport des ministres des Affaires étrangères aux chefs d'État ou de gouvernement des États membres des Communautés européennes -dit rapport Davignon, publié à Luxembourg le 27 octobre 1970- puis renforcée à l'occasion de l'adoption de rapports successifs par les ministres des Affaires étrangères en 1973 et en 1981.

Ces rapports dénués de caractère juridiquement contraignant établissaient des règles et procédures de concertation qui furent récapitulées dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne du Conseil européen de Stuttgart (19 juin 1983) puis en partie codifiées et intégrées au droit international par l'Acte unique européen (1985).

La coopération politique européenne a incontestablement permis aux États membres d'harmoniser leurs points de vue et leurs approches en matière de relations internationales. Ses limites sont cependant assez rapidement apparues.

1. La coopération politique européenne : un ensemble de règles et procédures pour une coopération diplomatique à caractère intergouvernemental

a) Objectifs

Jusqu'à l'Acte unique européen, les objectifs de la coopération politique européenne sont limités à la concertation entre les États-membres.

Il s'agit :

- d'assurer, par une information et des consultations régulières, une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale.

- de renforcer la solidarité des États membres en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes.

Avec l'Acte unique, la mission de la CPE prend une autre dimension. L'objectif affiché est désormais de «formuler et mettre en oeuvre en commun une politique étrangère européenne».

Mais si l'objectif de la coopération politique européenne change, ce n'est pas le cas de ses moyens, qui lui sont toujours chichement comptés et qui demeurent dans le strict cadre de la coopération intergouvernementale.

b) Moyens : les moyens de la coopération politique européenne sont essentiellement des procédures et des structures légères de concertation entre États

b1. Les procédures de consultation

- Les réunions des ministres des Affaires étrangères : de deux par an, elles passent dès 1973 à quatre par an. Par ailleurs, les ministres peuvent se concerter dans le cadre de la coopération politique européenne lorsqu'ils se retrouvent à d'autres occasions.

- Dans l'intervalle des réunions ministérielles, un comité politique composé des directeurs des Affaires politiques des différents ministères des Affaires étrangères se réunit, à l'origine tous les trimestres (1970-1973), puis en tant que de besoin.

A partir de 1973, il est décidé de créer un système de communication chiffrée directe entre les ministères des affaires étrangères des États de la Communauté, le système COREU, utilisé par les "correspondants européens" au sein de chaque ministère.

b2. Les structures de concertation

- En dehors des réunions ministérielles, l'instance chargée d'assurer la continuité de la coopération politique européenne est le **comité politique**. Progressivement, celui-ci voit son rôle s'accroître. D'abord responsable de la seule préparation des discussions ministérielles puis, en sus, de l'orientation des travaux à moyen ou à long terme, des groupes d'experts (rapport sur la coopération politique européenne de 1981), il se voit confier par l'Acte unique la mission de "donner l'impulsion nécessaire" à la CPE.

- Le rôle de la présidence de la CPE est explicitement défini dans le deuxième rapport Davignon (1973). Elle prend une importance croissante par la suite comme en témoignent les

renforcements des structures administratives opérés à la suite du rapport de 1983 et surtout de l'Acte unique. Ainsi il est dans un premier temps décidé qu'elle serait assistée d'une «équipe restreinte de fonctionnaires détachés des présidences précédentes et suivantes» (système dit de "troïka"). Dans un second temps, est créé un secrétariat établi à Bruxelles, chargé, sous l'autorité de la présidence, de la préparation et de la mise en oeuvre des activités de la CPE ainsi que des questions administratives (article 10. g) de l'Acte unique européen)

c) Les relations entre la coopération politique européenne et les Communautés européennes

La coopération politique n'était pas évoquée par les traités de Rome. Aussi lorsqu'elle s'est développée, l'a-t-elle fait en dehors du cadre communautaire. Toutefois, un lien a été établi avec les communautés qui n'a cessé de se renforcer :

● Dès 1970, il a été admis que la **Commission** serait invitée à faire connaître son avis «dans les cas où les travaux des ministres entraîneraient des effets sur les activités des Communautés européennes». Puis les ministres des Affaires étrangères ont accepté que la Commission soit «pleinement associée à tous les niveaux de la coopération politique» (rapport de 1981, point 12). Enfin, très concrètement, l'Acte unique européen a prévu qu'un membre de la Commission serait associé à chaque réunion ministérielle dans le cadre de la coopération politique européenne (article 3.a).

● **Le Parlement européen** a aussi, de façon plus informelle, été «associé» à la coopération politique européenne :

- d'abord par l'organisation d'un colloque (semestriel puis trimestriel) entre les ministres des Affaires étrangères et la commission politique du Parlement ;

- ensuite par une communication annuelle du ministre exerçant la présidence de la coopération politique européenne ;

- enfin, l'Acte unique européen a prévu, dans des termes il est vrai assez vagues, une information régulière du Parlement européen et a chargé la présidence du Conseil des ministres de veiller «à ce que les

vues du Parlement européen soit dûment prises en considération dans ces travaux».

2. Les acquis de la coopération politique européenne

a) L'habitude du travail en commun

L'engagement de se concerter ainsi que la mise en place de structures permettant effectivement une telle concertation -comité politique, groupe des correspondants et système COREU- a sans doute permis aux ministères des Affaires étrangères des Etats membres de prendre l'habitude de se consulter, voire de réfléchir en commun sur certains sujets de politique internationale. Le deuxième rapport «Davignon» pouvait ainsi affirmer :

«Dans plusieurs domaines les Etats membres ont, en effet, eu l'occasion d'unir leurs efforts de réflexion et de décision, afin de permettre une action politique commune. **Cette habitude a, par ailleurs, créé un réflexe de concertation qui a profondément marqué les relations des Etats membres entre eux et vis-à-vis des pays tiers. La collégialité européenne tend ainsi à devenir une ligne de force dans la politique internationale. Les ministres constatent que les mécanismes mis en place par le rapport de Luxembourg, caractérisés par leur pragmatisme, ont fait la preuve de leur souplesse et de leur efficacité. Il s'agit en l'occurrence d'une procédure nouvelle dans les relations internationales et d'un apport original européen à la technique de concertation. L'expérience acquise a eu pour effet de renforcer la conviction de l'utilité de se concerter grâce à des contacts directs entre les responsables des ministères des affaires étrangères et de fonder les décisions des ministres sur une préparation très approfondie des sujets à examiner.**

Cette concertation a eu encore une influence positive dans la mesure où elle a suscité une collaboration plus attentive entre les représentants des Etats membres de la Communauté dans les pays tiers. Ceux-ci ont, en effet, été encouragés à se réunir et à confronter leurs informations. Cette habitude de travail en commun a permis la diffusion la plus large de la procédure de

concertation partout où une action ou réflexion commune paraissait souhaitable».

b) L'élaboration de positions communes

En outre, les Etats de la Communauté ont, à de multiples reprises, arrêté des positions communes en matière de politique internationale. On peut ainsi rappeler les nombreuses déclarations des Etats membres au sujet de l'invasion du Koweït par l'Irak. Pour la seule année 1990, on en compte quinze marquant la détermination de la Communauté à refuser le fait accompli.

Au delà de déclarations qui, pour être importantes, ne sont pas suffisantes, on peut noter un certain nombre d'actions communes des Etats membres dans le cadre de la CPE. A titre d'exemples, on citera :

- la démarche des ambassadeurs de la "troïka" auprès du ministère des Affaires étrangères de l'Etat d'Israël en faveur de Palestiniens menacés de déportation (23 juin 1989) ;
- la suspension par le Conseil européen de Madrid d'une série de mesures de commerce et d'assistance au profit de la Chine ainsi que des contacts avec ce pays, à la suite de la répression menée par le gouvernement de Pékin contre les manifestants démocrates (6 juin 1989) ;
- la suspension des contacts à haut niveau et le ralentissement des programmes de coopération bilatérale avec le Panama. Les Douze ont en outre repris des consultations notamment avec l'Organisation des Etats américains au sujet de la situation politique trouble dans ce pays (20 septembre 1989) ;
- la décision des Douze d'aider les pays du Moyen-Orient affectés par l'embargo prononcé contre l'Irak (7 septembre 1990) et de charger leurs ambassades au Koweït d'assurer la protection des ressortissants dont la représentation diplomatique a été contrainte de quitter le pays (17 septembre 1990) ;
- la décision des Etats membres d'abroger l'interdiction de nouveaux investissements en Afrique du Sud, compte tenu de l'évolution positive de ce pays (Conseil européen de Rome, décembre 1990).

c) L'interaction avec les actions communautaires

Comme on l'a noté précédemment, les mesures économiques décidées par la Communauté dans le cadre des Traités peuvent constituer un puissant soutien des objectifs politiques de l'Union européenne, et vice-versa.

Ainsi, très concrètement, le Conseil et la Commission sont convenus de suspendre les négociations en vue de la conclusion d'un accord de commerce et de coopération économique et commerciale avec la Roumanie en raison des atteintes portées aux droits de l'homme dans ce pays (24 avril 1989). D'une façon plus positive, la Communauté a tenu à mentionner dans les accords-cadres de coopération commerciale et économique qu'elle a signés avec le Chili et l'Argentine l'engagement des partis de respecter les principes démocratiques et les droits de l'homme. De la même manière, la Communauté a suspendu la conclusion des accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale au respect des principes démocratiques et au passage à une économie de marché (Conseil européen de Dublin, avril 1990).

3. Les limites de la coopération politique européenne

La coopération diplomatique européenne a montré très récemment ses limites. Les États membres ont eu les plus grandes difficultés à arrêter une position commune au sujet de la Yougoslavie. Une fois cette position définie, la Communauté s'est révélée incapable d'agir concrètement et de façon significative, pour contribuer à maîtriser la crise.

En réalité, cette impuissance n'a fait qu'être mise en lumière par la guerre civile yougoslave. Elle existait déjà bien avant et peut s'expliquer par au moins trois éléments : la coopération politique européenne ne comporte pas d'obligations juridiques contraignantes, elle dispose de structures trop légères, enfin, en l'absence d'un volet militaire, elle est privée d'un moyen d'action essentiel en matière diplomatique.

a) Des engagements non contraignants

Mise en place par le biais de rapports ou de déclarations, la CPE ne comporte pas -ou peu- d'obligations juridiques contraignantes. Il s'agit bien plutôt d'un engagement moral des gouvernements. L'Acte unique européen, dont les stipulations relatives à la politique étrangère sont plutôt vagues, n'a pas sensiblement modifié cette situation.

C'est ainsi que le Royaume-Uni put se désolidariser de ses partenaires en levant en 1990 les sanctions contre l'Afrique du Sud alors qu'elles avaient été décidées par les Douze en 1986 et 1987.

b) Des structures insuffisantes

Pour assurer la continuité et la préparation des décisions dans le cadre de la CPE, la présidence ne dispose que d'un secrétariat -créé par l'Acte unique- aux effectifs et aux moyens limités. Cet organe est pour l'instant, par sa nature même, confiné dans des tâches administratives et ne peut guère s'en abstraire pour contribuer à la direction effective de la coopération politique européenne.

En fait, celle-ci se trouve, par la faiblesse de ses moyens, dans l'impossibilité d'élaborer une stratégie diplomatique propre à l'Europe et, a fortiori, de la mettre en oeuvre.

La conséquence en est claire, comme les ministres des Affaires étrangères de la Communauté le reconnaissent eux-mêmes (rapport sur la coopération politique européenne, Londres, 13 octobre 1981) : la CPE permet à la rigueur de réagir face aux événements mais pas de les anticiper et encore moins de façonner le cours des relations internationales.

c) L'absence de volet militaire

La coopération politique européenne est exclusivement diplomatique. Elle ne concerne pas la défense ou, pour reprendre le terme désormais employé -ce qui est, à soi seul, révélateur- la sécurité.

Cela signifie concrètement qu'aucune coopération militaire entre les Douze n'existe réellement. Les seules actions militaires communes envisagées l'ont été non dans le cadre de la Communauté, mais dans celui de l'Union de l'Europe occidentale qui, d'ailleurs, ne rassemble que neuf des douze Etats membres de la Communauté (l'Irlande, le Danemark et la Grèce n'en sont pas membres).

SECTION III - LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Mettre en place les bases d'une politique étrangère et de sécurité européenne était l'un des objectifs de la conférence intergouvernementale sur l'union politique.

Dans leur lettre du 19 avril 1990 qui appelait à la constitution d'une union européenne, le Président de la République française et le Chancelier allemand souhaitaient ainsi que soient envisagées les conditions de définition et de mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Comme en écho, la Commission européenne affirmait dans son avis sur l'union politique du 21 octobre 1990 *«Amorcer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale constitue un défi historique»*. Elle ajoutait : *«La Commission est optimiste quant à la capacité de la Communauté d'y faire face»*.

Cet optimisme était-il justifié ? La simple lecture des articles du Traité relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune laisserait penser le contraire.

En effet, si le Traité assigne des objectifs ambitieux à l'Union européenne en matière de diplomatie et de sécurité, il est beaucoup plus modeste lorsqu'il s'agit de définir des moyens concrets permettant de les atteindre. A bien des égards, les stipulations relatives à la politique étrangère se bornent à renforcer la coopération politique européenne. Quant aux articles concernant la sécurité, ils sont d'une telle timidité que le projet d'une défense européenne semble repoussé à bien longtemps.

1. La politique étrangère et de sécurité commune : des objectifs ambitieux

L'article J 1, paragraphe 2 du Traité énumère cinq séries d'objectifs :

- 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.

Ces objectifs paraissent fort ambitieux. A tel point que l'on peut s'interroger sur la portée réelle de certains d'entre eux. Ainsi en est-il, par exemple, "du développement et du renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit". En restera-t-on en la matière au niveau de belles -mais trop souvent inefficaces- déclarations

d'intention ? Où tirera-t-on les conséquences concrètes de principes généraux et dont le respect honorerait l'Europe ?

Ce sera au Conseil de la Communauté, c'est-à-dire en dernière analyse aux États membres, de répondre à ces questions.

2. Les stipulations relatives à la politique étrangère : une coopération politique renforcée

Pour atteindre les objectifs précités, l'Union dispose, aux termes du paragraphe 3 de l'article J.1, de deux moyens :

- la "coopération systématique" ;
- la possibilité de mettre en oeuvre des actions communes.

a) La "coopération systématique", consécration de la coopération politique européenne

La "coopération systématique" consiste en :

a1. La concertation et l'information mutuelle

Elles doivent avoir lieu au sein du Conseil des ministres et tendre à la convergence des actes des États membres.

On notera que l'engagement souscrit au titre du Traité de Maastricht est moins contraignant que celui accepté dans le cadre de l'Acte Unique européen. En effet, il n'est pas exigé que les consultations aient lieu avant que les Parties ne fixent leur position définitive.

a2. La définition de positions communes

Le Conseil pourra définir une position commune, "*chaque fois qu'il l'estime nécessaire*", formulation qui, on en conviendra, lui laisse une grande liberté. Les positions communes seront définies à l'unanimité (article J 8, paragraphe 2, alinéa 2). Cela présente l'avantage de préserver les intérêts particuliers des Etats membres qui peuvent souhaiter -à bon droit- que la Communauté n'intervienne pas au sujet de problèmes particulièrement délicats. C'est ainsi que, par une sorte de consensus tacite, la coopération politique européenne a toujours évité d'aborder des questions importantes relevant pourtant manifestement de la politique étrangère européenne.

On notera toutefois que si l'on s'en tient à la lettre du Traité, on aboutit à la situation paradoxale suivante : la règle de la majorité qualifiée pourra, dans certains cas, s'appliquer à la mise en oeuvre d'actions communes mais jamais à la définition de positions communes.

a3 . La coordination au sein des organisations internationales

Les Etats membres de la Communauté participant à des organisations et conférences internationales s'engagent :

- à coordonner leur action (article J 2, paragraphe 3) dans ces enceintes,
- à y défendre dans les enceintes les positions communes de l'Union (article J 2, paragraphe 3). Ceci ne crée pas de difficultés au regard de la Constitution dans la mesure où ces positions auront été au préalable arrêtées à l'unanimité ,
- à informer les Etats membres non représentés dans ces instances sur toute question présentant un intérêt commun (article J 5, paragraphe 4).

En outre, les Etats européens membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies, c'est-à-dire la France et le Royaume-Uni, s'engagent à veiller, au sein du Conseil, à défendre les positions et l'intérêt de l'Union (article J 5, paragraphe 4). Défendre

les positions de l'Union ne pose pas problème au regard de la souveraineté nationale, répétons-le, dans la mesure où elles auront été arrêtées à l'unanimité. En revanche, on s'interrogera sur le sens et la portée du terme "intérêt de l'Union". Quel est cet intérêt distinct des positions de l'Union ? Qui le définira ? Qui sera chargé d'assurer son respect ?

b) La possibilité de mettre en oeuvre des actions communes : une innovation limitée par le maintien de la règle de l'unanimité

Le Traité prévoit la possibilité de mettre en oeuvre des actions communes dans les domaines où les États membres ont des intérêts importants en commun (article J 1, paragraphe 3).

● **La procédure normale pour adopter une action commune est définie par l'article J.3 du Traité.**

Le Conseil des ministres, sur la base des grandes orientations arrêtées au préalable par le Conseil européen, décide à l'unanimité du principe de mener une action commune.

Il doit fixer, toujours à l'unanimité :

- la portée précise de l'action,
- les objectifs poursuivis par l'Union dans le cadre de cette action,
- les moyens, procédures et conditions de sa mise en oeuvre,
- si nécessaire, sa durée.

Cependant, une fois le principe de l'action commune arrêté, le Conseil des ministres peut, à l'unanimité, décider que certaines modalités pourront, en tout ou partie, être fixées à la majorité qualifiée.

Autant dire que le risque est grand de voir les décisions prises à la majorité qualifiée limitées à des questions mineures.

Cependant cette procédure présente un intérêt. En faisant de l'unanimité sa règle de base, elle préserve les souverainetés nationales dans le domaine très délicat des relations internationales.

Pour les délibérations qui requièrent la majorité qualifiée, les voix de chaque Etat sont affectées d'une pondération :

Belgique	5
Danemark	3
Allemagne	10
Grèce	5
Espagne	8
France	10
Irlande	3
Italie	10
Luxembourg	2
Pays-Bas	5
Portugal	5
Royaume Uni	10
	<hr/>
	76

En matière de politique étrangère et de sécurité commune, les décisions à la majorité qualifiée ne pourront être prises que si :

- elles recueillent au moins 54 voix,
- au moins huit Etats leur sont favorables.

● **L'Union disposera d'une autre procédure pour mener à bien des actions de rétorsion économique.** Dans ce cas, une fois le principe d'une position ou d'une action commune adopté, le conseil pourra prendre *"les mesures urgentes nécessaires"* à la majorité qualifiée (article 228 A).

Ici encore la souveraineté des Etats est préservée dans la mesure où le principe des positions et actions communes ne peut être arrêté qu'à l'unanimité.

On peut d'ailleurs regretter que les négociateurs du traité n'aient pas retenu ce schéma, décision de principe à l'unanimité -mesures d'application à la majorité qualifiée, pour l'ensemble de la politique étrangère et de sécurité commune. Il combine en effet le respect des souverainetés nationales avec l'exigence d'efficacité et de rapidité des actions diplomatiques.

● **En cas d'évolution de la situation,** le Conseil peut réviser les principes et les objectifs de l'action commune. En revanche le Traité ne précise pas s'il peut aussi revoir les modalités pratiques de cette action -défaut de rédaction, sans doute-. Cependant, cela paraît indispensable.

Tant que le Conseil n'a pas procédé à une révision de l'action, celle-ci est maintenue selon ses modalités antérieures (article J 3, paragraphe 3). Cette règle permet d'éviter qu'une action commune soit stoppée sans être remplacée par une autre action.

● **Si le Conseil tarde trop à mettre en oeuvre une action commune** dont le principe a été arrêté, le Traité reconnaît aux Etats membres le droit de prendre *"d'urgence les mesures qui s'imposent"*. Trois conditions pour l'exercice de ce droit sont requises :

- une *"nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation"*, notion suffisamment floue pour permettre toutes les interprétations,

- l'absence de décision du Conseil. A contrario, on peut déduire de la rédaction du Traité qu'une action unilatérale d'un Etat membre est interdite dès lors que le Conseil a statué,

- l'information "*immédiate*" du Conseil.

La rédaction du Traité ne permet pas de savoir si cette clause "anti-immobilisme" est destinée à jouer dans tous les cas où le principe d'une action commune a été arrêtée sans que les décisions d'application aient été prises ou si elle ne concerne que l'hypothèse -visée au paragraphe 3- de la révision d'une action commune.

c) L'extension du principe de cohérence aux politiques étrangères des Etats

Le principe est formulé à l'article J 1 paragraphe 4 : "*Les Etats membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales. Le Conseil veille au respect de ces principes.*"

Cette stipulation soulève trois séries de questions :

- Un Etat membre ayant manifesté son opposition à une décision prise malgré tout à la majorité qualifiée doit-il soutenir cette décision ?

- Qu'entendre par "*actions contraires aux intérêts de l'Union ou susceptibles de nuire à son efficacité*" ? Par exemple, une intervention militaire française en Afrique pourrait-elle être considérée susceptible de nuire aux intérêts de l'Union ?

- Enfin, comment le Conseil veillera-t-il au respect des principes énoncés dans la mesure où le Traité ne lui donne en la matière aucun pouvoir de sanction ni même de recommandation ?

Des précisions, qui permettent de donner un début de réponse à ces trois questions, sont fournies par les articles J 2, J 3 et J 4 du traité.

● S'agissant des **positions communes**, l'article J 2, paragraphe 2, stipule ainsi que "*les Etats membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes*". Il n'y a là aucune difficulté dans la mesure où ces positions sont prises à l'unanimité.

● En ce qui concerne les **actions communes**, l'article J 3 stipule :

- En premier lieu que "*les actions communes engagent les Etats membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action*" (4ème paragraphe). Le caractère général de cette formulation laisse penser que, dans le cas de l'utilisation de la majorité qualifiée, les actions communes engagent tous les Etats membres qu'ils se soient prononcés, au sein du Conseil, en faveur ou contre les modalités de cette action.

- En second lieu, que toute prise de position ou action nationale envisagée en application d'une action commune doit faire l'objet d'une information -avant qu'elle ne soit définitivement arrêtée- pour, le cas échéant, donner lieu à une concertation préalable au sein du Conseil (5ème paragraphe). Cette règle -qui ne s'applique cependant pas aux mesures de simple transposition sur le plan national des décisions du Conseil- peut s'analyser comme une forme de **contrôle de conformité** des actions nationales aux décisions communes.

- En troisième lieu, qu'en cas de difficultés majeures d'application d'une décision commune, un Etat membre saisit le Conseil des ministres qui doit alors dégager des solutions à ces difficultés (7ème paragraphe).

● Enfin, l'article J 4 consacré à la sécurité stipule :

- en son paragraphe 4, que les États membres pourront conserver une politique de sécurité et de défense spécifique, ce qui semble préserver la marge de manoeuvre des États notamment en matière d'intervention ;

- en son paragraphe 5, que les États auront la possibilité de renforcer leur coopération bilatérale, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique dans la mesure où elle est conforme à la politique étrangère et de sécurité commune.

3. Les stipulations relatives à la sécurité : la défense européenne, une échéance lointaine

La négociation portant sur les stipulations consacrées à la défense a été l'occasion de vives discussions entre les États membres. Le résultat le plus clair des positions et des intérêts divergents qui se sont opposés est la grande modestie de l'article J 4 du Traité. La mise en place d'une défense commune constitue certes un objectif de l'Union mais il paraît désormais très lointain. Les actions communes, en matière de sécurité, sont exclues expressément par le traité. Les missions, les moyens de l'Union de l'Europe occidentale restent encore à définir avec précision. Enfin, l'ambiguïté pesant sur les relations entre la sécurité de l'Europe communautaire et l'OTAN n'est pas levée.

a) L'objectif lointain d'une défense commune

La rédaction définitive de l'article J 4 paragraphe 1 est malheureusement floue :

"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."

Les pessimistes relèveront le conditionnel : "*pourrait*" et les deux compléments circonstanciels de temps "*à terme*" et "*le moment venu*". Les optimistes retiendront que ce paragraphe fixe comme objectif, certes lointain mais bien réel, la définition d'une politique de défense commune, possible d'une défense commune.

Ils noteront par ailleurs que le Traité peut encore évoluer. L'article J 3, paragraphe 6, prévoit en effet que les stipulations relatives à la sécurité pourront être révisées par une nouvelle conférence intergouvernementale dont la convocation est prévue pour 1996 (article N, paragraphe 2) et dont les travaux auront pour base un rapport sur la politique de sécurité commune soumis par le Conseil des ministres au Conseil européen la même année.

b) L'exclusion de toute possibilité d'action commune

Le Traité est, sur ce point, très clair : les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense ne sont pas soumises aux procédures définies à l'article J 3, lequel fixe les conditions d'adoption d'une action commune.

c) L'Union de l'Europe occidentale, bras armé de l'Union ?

L'exclusion de toute possibilité d'action commune a pour premier effet de limiter considérablement le rôle potentiel de l'UEO. Celle-ci a bien pour mission d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et actions qui ont des implications dans le domaine de la défense (article J 3, paragraphe 2) mais ces actions ne peuvent justement être décidées que si un consensus total se dégage. Autant dire que la tâche de l'UEO risque d'être fort modeste, au moins dans un premier temps.

En fait, même s'il ne fait pas de l'UEO, à proprement parler, le bras armé de l'Union européenne, le traité de Maastricht aboutit à une relance interne de l'UEO qui, rappelons-le, rassemble tous les Etats de la Communauté sauf l'Irlande, le Danemark et la Grèce. Cette relance se traduit notamment par la perspective -intéressante- du renforcement du rôle opérationnel de l'UEO. La déclaration sur l'UEO -annexée au traité et souscrite uniquement par les membres de l'UEO- prévoit ainsi :

- la mise en place d'une cellule de planification de l'UEO. Elle devrait intervenir le 1er octobre 1992. Le rôle de cette instance reste à préciser. L'hypothèse la plus intéressante serait d'en faire l'embryon d'un futur Etat-major européen.
- 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 unités militaires relevant de l'UEO ;
- des rencontres des chefs d'état-major de l'UEO ;
- une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une agence européenne des armements ;
- la transformation de l'Institut de l'UEO en Académie européenne de sécurité et de défense.

On reconnaîtra dans les trois derniers points l'influence de la lettre franco-allemande du 14 octobre 1991.

Les ministres des affaires étrangères et de la défense des neuf Etats-membres de l'U.E.O. se sont engagés (déclaration de Petersberg du 19 juin 1992) "*à mettre à la disposition de l'U.E.O. des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'U.E.O.*". Trois types de missions pour ces unités ont été envisagées :

- missions humanitaires ;
- missions de maintien de la paix ;
- missions de "*forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix*".

La décision de recourir à ces unités relèvera du Conseil de l'U.E.O. Cependant, chaque Etat conservera la liberté de participer ou non aux opérations U.E.O.

S'agissant en revanche des forces permanentes dont pourrait disposer l'U.E.O., aucune décision ne semble avoir été prise. A l'heure actuelle, deux projets s'opposent. Le Royaume-Uni et l'Italie ont proposé, en octobre 1991, la création d'une force de réaction rapide européenne qui aurait pour mission de réagir aux menaces hors d'Europe, plus précisément et exclusivement hors de la zone OTAN. Cette proposition présente l'inconvénient majeur de ne pas envisager la mise sur pied d'une force européenne destinée à intervenir en Europe occidentale.

Le projet franco-allemand de corps européen a été conçu selon une autre optique. En effet, cette unité militaire pourrait agir hors d'Europe mais aussi en Europe, constituant ainsi le premier élément concret d'une armée européenne.

Les relations entre l'Union européenne et l'UEO doivent aussi être renforcées. Un certain nombre de mesures sont prévues à cet effet :

- synchronisation des dates et lieux de réunion ainsi qu'harmonisation des méthodes de travail ;
- établissement d'une étroite coopération entre le Conseil et le Secrétariat général de l'UEO, d'une part, et le Conseil de l'Union et le Secrétariat général du Conseil, d'autre part ;
- examen de l'harmonisation de la succession et de la durée des présidences respectives ;
- mise au point de modalités appropriées afin de garantir que la Commission des Communautés européennes soit régulièrement informée et, le cas échéant, consultée sur les activités de l'UEO ;
- encouragement d'une coopération plus étroite entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO et le Parlement européen ;

- transfert du siège du Conseil et du Secrétariat général de l'UEO à Bruxelles.

d) Les relations entre l'Union européenne et l'Alliance Atlantique

Trois solutions pouvaient être envisagées pour permettre la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune :

- 1ère solution : définition d'une politique étrangère et de défense proprement européenne avec l'UEO comme bras armé de l'Union européenne ;

- 2ème solution : l'UEO devient le pilier européen de l'Alliance Atlantique ;

- La 3ème solution combine les deux premières en privilégiant à court terme les relations transatlantiques et, à plus long terme, l'émergence d'une identité européenne autonome. Cette solution semble avoir prévalu. Ainsi le Traité stipule-t-il tout à la fois, d'une part, que l'Union européenne doit définir "*à terme une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune*" (articles B et J 4), d'autre part, que la politique de sécurité de l'Union doit :

- respecter les obligations découlant pour certains membres du traité de l'Atlantique Nord ;

- être compatible avec la politique arrêtée dans le cadre de l'Alliance Atlantique.

Il s'agit en fait d'un compromis entre les thèses franco-allemandes qui insistent sur la nécessité de créer une défense européenne autonome et la position, essentiellement britannique et néerlandaise, qui refuse tout amoindrissement du rôle de l'OTAN.

La déclaration relative à l'UEO précise par ailleurs que :

- la politique de défense commune de l'Europe -qui reste à définir- devra être compatible avec celle de l'Alliance Atlantique (point 1) ;

- l'UEO agira en conformité avec les positions adoptées dans l'Alliance Atlantique (point B 4) ;

- l'Alliance restera le forum essentiel de consultation entre les alliés et l'enceinte où ceux-ci s'accordent sur des politiques touchant à leurs engagements de sécurité et de défense au titre du traité de l'Atlantique Nord (point B 4).

Plus concrètement, il est prévu :

- de synchroniser les dates et lieux de réunions ;

- d'harmoniser les méthodes de travail ;

- d'établir une étroite coopération entre les secrétariats généraux de l'UEO et de l'OTAN.

On notera, pour le regretter, que s'il est prévu de renforcer les moyens opérationnels de l'UEO, il ne semble en revanche pas envisagé de renforcer le contrôle parlementaire sur cette organisation.

4 - Les structures de la politique étrangère et de sécurité commune

a) Le Conseil européen

Il arrête les grandes orientations de la politique étrangère et de sécurité commune qui permettront au Conseil des ministres de prendre ses décisions.

b) Le Conseil

C'est l'instance essentielle. Il statue en principe à l'unanimité sauf :

- pour les questions de procédures,
- pour les questions relatives à une action commune pour lesquels il a décidé, à l'unanimité, de statuer à la majorité qualifiée.

c) La présidence du Conseil

Assistée, le cas échéant par les présidences précédentes et suivantes (système dit de la «troïka»), elle représente l'Union pour toutes les questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (article J 5 paragraphe 1). En particulier, elle a en principe pour mission d'exprimer la position de l'Union au sein des organisations et conférences internationales.

On notera que les stipulations relatives à la politique étrangère et de sécurité commune s'éloignent ici encore des procédures communautaires en vertu desquelles c'est habituellement à la Commission que revient le rôle de représenter la Communauté.

La présidence est en outre chargée d'assurer les relations avec le Parlement européen (article J 7). Il lui est par ailleurs reconnu la possibilité de convoquer d'urgence (délai de 48 heures, voire moins) le Conseil. Si la Commission ou un Etat membre demande une telle convocation, il ne s'agit plus d'une simple faculté mais d'un devoir (article J 8, paragraphe 4).

d) La Commission

La principale innovation du Traité pour la Commission est qu'elle se voit dotée d'un droit d'initiative (article J 8, paragraphe 2). Droit non exclusif mais partagé avec chaque Etat membre.

L'article J9 réaffirme par ailleurs que la Commission est pleinement associée aux travaux concernant la politique étrangère et de sécurité commune.

e) Le Parlement européen

- Il est associé à la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, mais de façon très modeste.
- Il est consulté par la présidence du conseil sur «*les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune*». La fréquence de cette consultation n'est pas précisée par le traité. Aura-t-elle lieu à chaque nouvelle présidence, à chaque renouvellement du Parlement européen, à l'occasion d'événements internationaux, selon le bon vouloir de la présidence ? ...
- Il est «*tenu régulièrement informé*» par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité commune. Ici encore on regrettera le manque de précision du Traité sur la régularité des informations fournies au Parlement européen.
- Il peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du conseil.
- Il procède chaque année à un débat sur la politique étrangère et de sécurité commune. Le Traité paraît ici, pour le coup, bien contraignant. Ne peut-il y avoir qu'un seul débat par année quelle que soit l'évolution de la situation mondiale ? Faut-il qu'il y en ait un si le Parlement ne le juge pas nécessaire ? En revanche, détail de grande importance, il n'est pas précisé si le Conseil en son entier, ou la présidence, sera tenu d'assister au débat et de répondre aux questions posées. Le Traité ne prévoit pas non plus la possibilité pour les commissions du Parlement européen d'entendre le Conseil sur la politique étrangère et de sécurité commune.

f) Le comité politique

Le comité politique, composé des directeurs des affaires politiques des ministères des Affaires étrangères, voit ses missions précisées. Il :

- suit la situation internationale ;

- contribue à la définition de la politique étrangère et de sécurité commune, en émettant des avis à l'intention du Conseil des ministres, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative ;
- surveille la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, parallèlement à la présidence du Conseil et à la commission.

5. Les moyens de la politique étrangère et de sécurité communes

Aux termes de l'article J.11, les dépenses administratives liées à la politique étrangère et de sécurité commune sont en principe à la charge du budget des Communautés. Le Conseil peut également, à l'unanimité, mettre en principe à la charge de ce même budget certaines dépenses opérationnelles.

Il convient de noter que l'article 30 de l'Acte Unique étant abrogé, le secrétariat de la Coopération politique européenne est supprimé. Ses agents (6 fonctionnaires) seront incorporés dans les services du secrétariat général du Conseil des Communautés.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'unité qui, au sein du secrétariat général du Conseil, sera responsable de la politique étrangère et de sécurité devrait avoir un effectif initial de 25 à 30 fonctionnaires de niveau A, dont une quinzaine proviendront des administrations des Etats membres ; la décision devrait être prise par le Conseil en 1992.

Enfin, pour la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil pourra s'appuyer, dans les domaines visés à l'article J.4, c'est-à-dire en matière de sécurité, sur le secrétariat de l'Union de l'Europe Occidentale.

CHAPITRE DEUXIÈME :

LES AFFAIRES INTÉRIEURES ET LA JUSTICE

La création d'un espace sans frontières intérieures figure parmi les objectifs principaux de la construction européenne.

Déjà mentionné par le traité de Rome (article 3 c.) et réaffirmé par l'Acte unique européen (article 13 insérant un article 8A dans le traité instituant la Communauté économique européenne), il est consacré par le Traité de Maastricht. Parmi les objectifs de l'Union européenne, celui-ci retient notamment «*la création d'un espace sans frontières intérieures*» (article B). Cette création doit en particulier, comme le précise l'article 3 (nouveau) du Traité de Rome modifié, se traduire concrètement par ces actions communautaires visant à :

- abolir, «*entre les Etats membres, les obstacles à la libre circulation des personnes*»
- mettre en oeuvre des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes. Il s'agit, en l'occurrence, de mesures portant sur la politique des visas.

Cependant, eu égard au caractère éminemment politique des actions touchant à la libre circulation, aux migrations et à la coopération en matière de sécurité, les Douze n'ont pas souhaité confier aux instances communautaires le traitement de l'ensemble des dossiers y afférents.

Ainsi donc, seule la politique des visas a été «*communautarisée*». Elle est désormais évoquée à l'article 100 C (nouveau) du Traité de Rome modifié déjà analysé par votre rapporteur.

En revanche, toutes les autres questions liées à la libre circulation des personnes : droit d'asile, politique de l'immigration, lutte contre la délinquance... relèvent non de la Communauté mais d'une coopération intergouvernementale renforcée qui constitue, avec la politique étrangère et de sécurité commune, un nouveau «pilier» de l'Union européenne.

SECTION I - LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ET POLICIÈRE DANS LA COMMUNAUTÉ AVANT MAASTRICHT

1. La situation actuelle

Jusqu'à présent, la coopération policière des Etats membres de la Communauté présentait une double caractéristique : elle était dispersée et informelle.

On compte ainsi au moins huit structures compétentes, à un titre ou à un autre, pour traiter de cette coopération :

- le groupe des coordonnateurs nationaux pour la libre circulation des personnes (2) ;

- le groupe d'assistance mutuelle (GAM) chargé de renforcer la coopération douanière dans la lutte contre le trafic des stupéfiants ;

- le groupe d'assistance mutuelle 92 (GAM 92) dont la mission est de préparer les mesures relatives aux douanes rendues nécessaires par l'ouverture des frontières intérieures des Douze ;

(2) cf. infra p. 190

- le réseau d'application des régimes douaniers (SCENT) créé par la Commission afin de relier entre eux les services douaniers d'enquête et de recherche ;

- les groupes ad hoc créés dans le cadre de la coopération politique européenne : groupe «coopération judiciaire», groupe «toxicomanie», groupe de la coopération politique européenne réunissant les ministres de l'intérieur et de la justice des Douze ;

- le groupe ad hoc «immigration» qui réunit depuis octobre 1986 les ministres chargés de la politique relative aux étrangers et à l'immigration. Ce groupe a soumis un programme de travail relatif à la politique de l'immigration et du droit d'asile au Conseil européen de Maastricht ;

- le Comité européen de lutte antidrogue (CELAD) créé par le Conseil européen de Strasbourg (1989), chargé de coordonner l'action des Douze en matière de lutte contre les stupéfiants et qui vient de tenir une réunion à Lisbonne les 11 et 12 mai 1992 ;

- Enfin et surtout le groupe TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence internationale) créé par le Conseil en 1975. Organe informel de concertation entre les ministres de l'intérieur et de la justice des Douze et aux travaux duquel la Commission n'est associée que depuis peu, TREVI est en fait divisé en six groupes :

- TREVI 1, créé en 1976, chargé de la lutte contre le terrorisme ;
- TREVI 2, créé aussi en 1976, chargé de l'équipement et de la formation ;
- TREVI 3, créé en 1985, chargé de la grande délinquance et de la lutte contre le trafic des stupéfiants. En son sein a été établie l'unité européenne de renseignements sur la drogue dont l'objet est de permettre des échanges d'informations ;
- TREVI 4 s'occupe de la sécurité des installations et transports nucléaires ;

- TREVI 1992, créé en 1989, a pour tâche de définir les mesures de coopération policière nécessaires pour faire face à la levée future des contrôles aux frontières. Ce groupe a élaboré un programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de police et de lutte contre le terrorisme ou d'autres formes de criminalité, adopté par les ministres en juin 1990. Il prévoit notamment le développement des échanges d'officiers de liaison, le renforcement de la coopération dans les zones frontalières internes de la Communauté, l'étude des modalités de mise en oeuvre d'un système d'information européen (SIE) à l'image du système d'information Schengen (SIS), l'examen des conditions dans lesquelles pourrait être reconnu entre les Douze un droit de suite transfrontalier.

- le groupe ad hoc «Europol», créé en 1991, examine les conditions de mise sur pied de l'Office européen de police criminelle.

2. Deux inconvénients majeurs : la dispersion des efforts et l'absence de contrôle démocratique

Le foisonnement des organes de coopération intergouvernementale entre les Douze en matière de justice et de police présente deux inconvénients majeurs. Il risque en premier lieu d'entraîner à la fois de nombreux doubles emplois sur certains sujets et des carences sur d'autres. A l'évidence, un effort de rationalisation devrait être consenti pour assurer une plus grande efficacité aux actions des Etats de la Communauté. Il n'offre par ailleurs pas toutes les garanties souhaitables en matière de protection des libertés et de transparence démocratique. Non seulement ni la Commission, ni le Parlement européen, ni les Parlements nationaux n'ont à connaître des actions menées dans ce cadre, mais il est même douteux qu'un organisme ait une vue claire de l'ensemble des initiatives prises par les multiples instances existantes.

SECTION II - LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DES AFFAIRES INTÉRIEURES ET DE LA JUSTICE : UN NOUVEAU PILIER DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Le champ de la coopération instituée par le Traité

a) Les questions d'intérêt commun concernées par la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures,

Le Traité énumère neuf séries de questions d'intérêt commun pour les États de l'Union (article K1) :

- la politique d'asile ;
- les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;
- la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers, à savoir les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ; les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ; la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ;
- la lutte contre la toxicomanie ;
- la lutte contre la fraude de dimension internationale ;
- la coopération judiciaire en matière civile ;
- la coopération judiciaire en matière pénale ;
- la coopération douanière ;
- la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol). On peut s'interroger sur la formulation retenue par le traité : exclut-elle toute coopération policière en

matière de délinquance «ordinaire» ? Que faut-il entendre par «*formes graves de criminalité internationale*» ? Par ailleurs, quels seront les missions et les moyens d'action d'Europol ?

b) La coopération policière

b1. Mesures envisagées

La déclaration n° 32 relative à la coopération policière annexée au traité précise en outre quelles mesures concrètes peuvent être envisagées à court terme :

- assistance aux autorités nationales chargées des poursuites pénales et de la sécurité, notamment en matière de coordination des enquêtes et des recherches ;
- constitution de banques de données ;
- évaluation et exploitation centralisées des informations en vue de faire un bilan de la situation et de déterminer les différentes approches en matière d'enquête ;
- collecte et exploitation d'informations concernant les approches nationales en matière de prévention en vue de les transmettre aux Etats membres et de définir des stratégies préventives à l'échelle européenne ;
- mesures concernant la formation complémentaire, la recherche, la criminalistique et l'anthropométrie judiciaire.

En fait, la mise en oeuvre d'une coopération policière était vigoureusement soutenue par l'Allemagne qui a conçu le projet d'«Europol». La déclaration précitée le confirme en rappelant «*l'accord des Etats membres sur les objectifs des propositions faites par la délégation allemande lors de la réunion du Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991*».

Parmi ces objectifs figurait la mise en place complète, d'ici le 31 décembre 1993, d'un office central européen de police criminelle compétent en matière de lutte contre le trafic

international de drogue et le crime organisé. Dans un premier temps, soit avant le 31 décembre 1992, une station relais pour l'échange d'information devait être créée. Dans un second temps, Europol devait se voir attribuer des compétences pour agir au sein des Etats membres.

La coopération policière doit être réexaminée au cours de l'année 1994 sur la base d'un rapport. Les Etats membres jugeront à cette occasion s'il convient d'en étendre la portée.

b2. Europol : un embryon de police européenne ?

L'idée de créer un office central européen de police répond à une double nécessité. Il s'agissait en premier lieu de tirer les conséquences de l'ouverture des frontières intérieures de la Communauté. Il convenait d'organiser la coopération des services de sécurité des Etats membres par delà les frontières constituées par des administrations, des politiques pénales, des actions de répression très différentes d'un pays à l'autre. Il s'agissait ensuite de faire face à des problèmes qui se posent désormais à l'échelle européenne : l'immigration illégale, le trafic de drogue, la criminalité organisée, et qu'un pays seul ne peut plus résoudre efficacement.

C'est ainsi que le Conseil européen de Luxembourg (28-29 juin 1991) s'était engagé, dans le cadre de la lutte contre le trafic international de drogue et le crime organisé, à mettre sur pied un office européen de police : Europol.

Lors du Conseil «Affaires générales» de La Haye, réuni le 3 décembre 1991, les ministres de la justice et de l'intérieur ont étudié les conditions de création de ce nouvel organisme dont l'objet serait à l'origine limité à l'échange d'informations et de fonctionnaires de police.

Enfin, le Conseil européen de Maastricht a pris la décision d'instituer l'Office central européen de police et a chargé les ministres

du groupe Trevi, avec la collaboration de la Commission, de prendre les mesures permettant la mise en place rapide d'Europol.

Le principe de la création d'Europol est donc posé. Cependant, à ce jour, nombre d'inconnues subsistent concernant les missions, les moyens, les structures de ce nouveau service.

● **Quelles missions ?** Il paraît acquis que dans un premier temps, Europol se consacrera à la collecte d'informations, en particulier sur le trafic de stupéfiants, ainsi qu'à la mise en place d'un réseau de fonctionnaires de liaison.

Mais la question reste de savoir jusqu'où l'on ira dans la mise en oeuvre de ces actions. En particulier, quel seront l'objet et le contenu des bases de données constituées dans le cadre d'Europol ? S'agira-t-il de simples informations statistiques ou à caractère documentaire ? Ou de renseignements relatifs aux personnes et aux objets signalés dans le cadre d'affaires criminelles ? En ce cas, la convention de Schengen servira-t-elle d'exemple ? S'agissant des fonctionnaires de liaison, leur mission sera-t-elle d'assister, de conseiller, d'informer leurs collègues, ou disposeront-ils de pouvoirs plus étendus ?

● **Quels moyens et quelle organisation ?**

Pour pouvoir jouer le rôle d'un véritable office central européen de police criminelle, Europol devra disposer de moyens financiers propres.

Pour être véritablement efficace, Europol doit, en outre, au contraire d'Interpol, pouvoir s'appuyer sur une harmonisation des politiques de lutte contre la délinquance. Ceci exige, sans doute, qu'il soit rattaché à un organe politique de la Communauté. Sera-ce le Conseil des ministres, via son secrétariat général ou via le comité de coordination institué par l'article K 4 du traité ? Ou encore la Commission ? Un rapprochement des législations pénales et de leur application sera aussi nécessaire. Comment Europol pourrait-il agir efficacement en matière de lutte contre les stupéfiants en étant

confronté à des politiques aussi différentes en la matière que celles pratiquées par la France et les Pays-Bas ? A terme, c'est à la création d'un espace judiciaire européen qu'il conviendrait de parvenir.

Enfin, il importe de savoir quel contrôle pourra être exercé sur Europol, et par qui. Compte tenu des implications de la coopération policière sur les libertés publiques, il serait opportun de ne pas tenir les Parlements à l'écart.

2. Moyens de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

a) Positions et actions communes, conventions

Le Traité prévoit pour les affaires intérieures et la justice les mêmes modes d'action que pour la politique étrangère et de sécurité commune.

Il s'agit donc avant tout d'une **coopération à caractère intergouvernemental**.

Le Conseil pourra en effet :

- **arrêter, à l'unanimité, des positions communes.**
- **adopter le principe des actions communes, à l'unanimité.** Cependant, comme en matière de politique étrangère et de sécurité commune, il pourra, à l'unanimité, décider que les mesures d'application de ces actions seront arrêtées à la **majorité qualifiée**.
- **Etablir des conventions** qui, par la suite, devront être adoptées par les Etats membres. Sauf dispositions contraires prévues par ces conventions, leurs éventuelles mesures d'application seront arrêtées à la **majorité des deux-tiers** au sein du Conseil, soit par au moins huit Etats sur Douze. En outre, ces conventions peuvent stipuler que la Cour de Justice de la Communauté européenne est compétente pour interpréter leurs dispositions et pour statuer sur tout différend concernant leur application.

b) Evolution potentielle

Le Traité comporte une clause (article K9) permettant au Conseil de décider, à l'unanimité, de mener selon les règles et procédures communautaires, à compter du 1er janvier 1996, la coopération des Douze en matière de :

- politique d'asile,
- franchissement des frontières extérieures,
- politique d'immigration,
- lutte contre la toxicomanie,
- lutte contre la fraude internationale,
- coopération judiciaire en matière civile.

En revanche, continueront de relever de la **coopération intergouvernementale** :

- la coopération judiciaire pénale,
- la coopération douanière
- la coopération policière.

3. Les structures de la coopération judiciaire et policière

a) Le Conseil et la Présidence

a1. La présidence du Conseil des ministres :

- Elle informe régulièrement le Parlement européen.

- Elle le consulte sur «*les principaux aspects de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*».

- Elle veille à ce que ses vues soient «*dûment prises en considération*».

En revanche, le rôle de représentation de l'Union au sein des organisations et conférences internationales ne lui a pas été confié.

a2. Le Conseil des ministres : comme en matière de politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil joue un rôle essentiel.

C'est à lui que revient la mission :

- d'arrêter les positions communes de l'Union,
- de décider d'actions communes
- d'établir des conventions

- le cas échéant, de décider le passage, à compter du 1er janvier 1996, de la coopération intergouvernementale aux règles et procédures communautaires sur certains aspects.

b) La Commission

Le caractère intergouvernemental de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures connaît des amodiations. En effet, la Commission, doit, aux termes du Traité, être associée aux travaux dans ce domaine, du moins partiellement. Si un droit d'initiative lui est reconnu pour certaines questions : politique d'asile, franchissement des frontières extérieures, politique d'immigration, lutte contre la toxicomanie, lutte contre la fraude internationale, coopération judiciaire en matière civile, il lui est refusé dans les autres matières : coopération judiciaire pénale, coopération douanière, coopération policière.

Par ailleurs, l'article K4 établit le principe selon lequel «la Commission est pleinement associée aux travaux» relatifs à la coopération en matière d'affaires intérieures et de justice. Cette formulation laisse supposer non seulement que la Commission sera informée mais encore pourra participer aux réunions du Conseil.

c) Le Parlement européen

Le Parlement européen est tenu en lisière sur les questions de police et de justice.

Il sera seulement informé sur les travaux menés en la matière et consulté par la présidence du Conseil des ministres sur «les principes et aspects» de l'activité des Douze.

Il sera habilité à poser des questions ou à formuler des recommandations destinées au Conseil. Cependant, il n'est pas précisé dans quelles conditions le Conseil doit lui répondre, ni même s'il est tenu de le faire.

Enfin, le Parlement européen procédera chaque année à un débat sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Mais, ici encore, les devoirs du Conseil à l'égard de l'Assemblée ne sont pas définis.

d) Le comité de coordination

Le Traité institue un comité de coordination. Composé de hauts fonctionnaires, il aura en matière d'affaires intérieures et de justice sensiblement les mêmes attributions que le comité politique chargé de suivre la politique étrangère et de sécurité commune.

Sa mission, fixée à l'article K.4, paragraphe 1, est de :

- formuler des avis à l'intention du Conseil à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative.
- contribuer à la préparation des travaux du Conseil en matière de justice et d'affaires intérieures.

Le comité de coordination prendra sans doute la suite du groupe des coordonnateurs nationaux créé par le Conseil européen de Rhodes (2 et 3 décembre 1988) et qui était chargé de renforcer la coopération intergouvernementale en matière de libre circulation des personnes. Ce groupe avait notamment pour tâche de coordonner l'activité dans ce domaine du Conseil des ministres, du groupe TREVI, du groupe ad hoc immigration, du groupe d'assistance mutuelle 1992, du groupe de travail «entraide judiciaire en matière pénale».

TITRE IV

INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES

CHAPITRE PREMIER : DE NOUVEAUX POUVOIRS CONFIÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN

Les pouvoirs du Parlement européen sont sortis renforcés du sommet de Maastricht. En effet, le Traité accroît sa participation au processus de décision. Par ailleurs, de nouveaux moyens lui sont confiés pour contrôler le système communautaire.

SECTION I - UNE PARTICIPATION ACCRUE AU PROCESSUS DE DÉCISION

Cette participation est accrue indirectement par l'association du Parlement européen à la désignation des membres de la Commission, et directement par la création d'une nouvelle procédure dite de «codécision», l'institution d'un droit d'initiative général au profit du Parlement européen, l'extension du champ d'application des procédures de la «coopération» et de l'avis conforme.

1. L'association du Parlement européen à la désignation des membres de la Commission

Le Parlement européen interviendra à deux reprises dans le processus de désignation de la Commission qui peut se décomposer en six étapes (article 158-2) :

- Première étape : le Parlement européen est consulté par les gouvernements des Etats membres sur la désignation du président de la Commission.

- Deuxième étape : les gouvernements des Etats membres désignent, d'un commun accord, la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission.

- Troisième étape : le président de la Commission, désigné mais non encore nommé, est consulté par les gouvernements sur la désignation des autres membres de la Commission.

- Quatrième étape : les gouvernements désignent d'un commun accord les autres membres de la Commission.

- Cinquième étape : l'ensemble de la Commission est soumis à un vote d'approbation du Parlement européen.

- Sixième et dernière étape : les présidents et les autres membres de la Commission sont nommés, d'un commun accord, par les gouvernements des Etats membres.

*

* *

On ne peut que se féliciter de l'association du Parlement européen à la désignation des membres de la Commission. Celle-ci pourra acquérir une légitimité démocratique qui lui faisait défaut.

Néanmoins, on doit relever que la procédure retenue risque de se révéler longue et complexe. Votre rapporteur constate par ailleurs que, contrairement à ce qui avait été demandé tant par le Parlement européen que par la Conférence des parlements de la Communauté européenne réunie à Rome en décembre 1990, le président de la Commission ne soit que consulté sur la désignation des autres membres de la Commission.

2. La création de la procédure de "codécision"

Le Traité de Maastricht introduit une nouvelle procédure dite de codécision (article 189 B), à côté des procédures de consultation et d'avis conforme, instaurées par le Traité de Rome, et de la procédure de coopération instituée par l'Acte unique européen.

Le principe de cette **procédure extrêmement complexe** est de permettre au Parlement d'arrêter conjointement avec le conseil : règlements, directives, décisions ou recommandations.

Son déroulement peut être ainsi décrit :

- . la Commission présente une **proposition** au Parlement européen et au conseil ;
- . le Parlement émet un avis sur cette proposition ;
- . le Conseil, à la **majorité qualifiée**, arrête une **position commune**.

- . Dans un délai de trois mois, le Parlement peut :
 - **approuver** cette position commune ou ne pas se prononcer : l'acte est alors définitivement adopté ;
 - **rejeter** la position commune, l'acte est alors considéré comme non adopté ;
 - **proposer des amendements** : deux solutions se présentent alors au Conseil :
 - **accepter les amendements** (dans un délai de trois mois à la majorité qualifiée s'ils ont fait l'objet d'un avis positif de la Commission, à l'unanimité si l'avis a été négatif). L'acte est alors adopté.
 - **rejeter tout ou partie des amendements**. Le Conseil convoque alors un **comité de conciliation** où siègent à parité des représentants du Conseil et des députés européens et auquel participe la Commission.

Dans un délai de six semaines, si le comité de conciliation adopte un projet commun, celui-ci doit encore être approuvé par le Conseil (à la majorité qualifiée) et le Parlement (à la majorité absolue) pour que l'acte soit adopté. Si l'une des deux institutions refuse de l'approuver, le texte est définitivement rejeté.

Si le comité de conciliation échoue, l'acte est réputé non adopté sauf si le Conseil (à la majorité qualifiée) et dans un délai de six semaines décide de reprendre sa position commune assortie, le cas échéant, d'amendements parlementaires. L'acte est alors adopté sauf si le Parlement européen le rejette à la majorité absolue dans un délai de six semaines.

On le voit, la procédure retenue n'a pas le mérite de la simplicité. Complexe, elle peut en outre se révéler très longue, compte tenu des délais prévus par le traité pour ses étapes successives. Elle pourrait ainsi, en théorie, durer plus de 16 mois.

Il faut par ailleurs relever que cette procédure dite de codécision est légèrement favorable au Conseil. Celui-ci pourra en effet, en cas d'échec du comité de conciliation, reprendre sa position commune initiale. En cas de désaccord, le Parlement européen n'a alors d'autre solution que de rejeter purement et simplement ce texte.

Le champ d'application de la codécision est vaste. Cette procédure s'appliquera dans les domaines suivants :

- libre circulation des travailleurs ;**
- liberté d'établissement ;**
- reconnaissance mutuelle des diplômes ;**
- accès aux activités non salariées ;**
- rapprochement des législations nécessaires à la mise en place du marché intérieur (à l'exclusion des mesures fiscales, de la libre circulation des personnes, des droits et intérêts des travailleurs) ;**

- adoption d'actions spécifiques qui complètent les politiques des États membres visant à protéger les consommateurs ;
- définition des programmes d'action générale pour la protection de l'environnement ;
- adoption du programme-cadre pluriannuel de recherche ;
- définition des orientations des grands réseaux transeuropéens ;
- adoption d'actions d'encouragement dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, de la culture et de la santé.

Afin de bien marquer que la prise de décision est conjointe dans le cadre de l'article 189 B, le Traité (article 191) précise que les actes adoptés conformément à cette procédure devront être signés par le président du Conseil et par le président du Parlement européen. On peut imaginer dans l'hypothèse d'une situation conflictuelle conseil-parlement que le président de l'une ou l'autre des deux institutions refuse de signer. Qu'advierait-il alors ?

3. Un droit d'initiative indirect mais général

Ce droit est reconnu au Parlement européen par le nouvel article 138 B.

Il est indirect car il consiste en la possibilité pour le Parlement de demander à la Commission de soumettre des propositions.

4. Extension du champ d'application de la "coopération" et de "l'avis conforme"

L'Acte unique avait introduit une nouvelle procédure dite de « l'avis conforme » dans deux domaines :

- l'adhésion de nouveaux Etats membres (article 237 traité de Rome modifié),
- la conclusion d'accords d'association avec des pays tiers, une union d'Etats, ou une organisation internationale (article 238).

Le Traité étend cette procédure :

- à l'adoption de **dispositions visant à faciliter le droit de circuler et de séjourner librement au sein de l'Union** (article 8A) ;
- à la possibilité de confier à la banque centrale européenne des **missions spécifiques ayant trait aux politiques de contrôle des établissements financiers** (article 105-6) ;
- à la **modification de certains articles des statuts du système européen de banques centrales** (article 106-5) ;
- à l'organisation des **fonds structurels** (article 130 D) ;
- à la création du **fonds de cohésion** (même article) ;
- à l'élaboration de **projets tendant à uniformiser les procédures d'élection des députés européens** (article 138.3) ;
- à la conclusion de **certains accords internationaux**, soit qu'ils créent un *«cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération»*, soit qu'ils aient des implications budgétaires notables pour la Communauté, soit qu'ils impliquent la modification d'un acte adopté selon la procédure de codécision (article 228-3).

La procédure de coopération, elle aussi introduite par l'Acte unique européen est pour sa part étendue à quinze nouveaux domaines.

SECTION II : DES POUVOIRS DE CONTRÔLE RENFORCÉS

1. La possibilité de créer des commissions d'enquête

Le Parlement européen pourra désormais, en vertu de l'article 138 C du Traité de Rome modifié, constituer des commissions temporaires d'enquête.

Leur objet sera d'examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire.

La mise en place d'une commission d'enquête pourra être décidée par le Parlement à la demande d'un quart de ses membres (soit 130 députés). Son existence prendra automatiquement fin avec le dépôt de son rapport.

Le Traité prévoit un cas où la constitution d'une commission d'enquête est impossible : lorsque les faits allégués sont en cause devant une juridiction et tant que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée.

Beaucoup de questions fondamentales ne sont pas abordées par le Traité qui renvoie en fait à un accord institutionnel - Parlement européen - Conseil - Commission pour l'établissement des modalités d'exercice du droit d'enquête.

La conclusion de cet accord doit intervenir très rapidement si l'on veut rendre l'article 138 C applicable. Il devra en particulier définir auprès de quelles institutions les commissions pourront exercer leur droit d'enquête. S'agira-t-il uniquement des instances communautaires ? ou des organismes nationaux pourront-ils faire eux aussi l'objet d'enquête ?

Les pouvoirs des commissaires devront aussi être précisés. Pourront-ils, comme en France, convoquer toute personne qu'ils jugeront utile d'entendre ? Seront-ils habilités à se faire communiquer tous documents de service ? Pourront-ils exercer leur mission sur pièces et sur place ? Autant de questions auxquelles il importe de répondre promptement.

Enfin, la notion de «*droit communautaire*» mérite d'être éclaircie. Recouvre-t-elle l'ensemble des dispositions du traité d'Union politique y compris celles concernant la politique étrangère et de sécurité commune ou encore les affaires intérieures et la justice ? Ou se limite-t-elle, comme c'est plus probable, au seul Traité de Rome ?

2. L'institution d'un médiateur et d'un droit de pétition

a) *Le médiateur européen* (article 138 E)

● **Nomination** : le médiateur est nommé par le Parlement européen au début de la législature et pour la durée de celle-ci. Le Traité ne comporte aucune exigence quant à sa profession ou à ses compétences. Il précise en revanche, d'une part, que son mandat est renouvelable et, d'autre part, qu'il peut être déclaré démissionnaire par la Cour de Justice, à la requête du Parlement s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ces fonctions -conditions qui restent à définir- ou s'il a commis une faute grave.

● **Missions** : le médiateur est tout d'abord chargé de recevoir les plaintes de «*tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles*».

De cette rédaction, on peut notamment conclure que les plaintes peuvent émaner non seulement de citoyens des Etats

membres mais aussi de ressortissants étrangers résidant sur le territoire de la Communauté.

En outre, les personnes morales auront aussi accès au médiateur. Cela est une innovation d'importance. L'Etat, une collectivité locale, une assemblée parlementaire, une société, une association, un syndicat, pourraient saisir le médiateur.

La plainte devra porter sur les cas de mauvaise administration -ce qui permet d'exclure les décisions ou actions politiques- de la part des institutions ou organes communautaires. Cette formulation exclut les institutions nationales ou locales même lorsqu'elles sont chargées de faire appliquer le droit communautaire. Elle vise en revanche : les institutions de la Communauté, le Parlement, le Conseil, la Commission, la Cour des Comptes et la Cour de Justice (à l'exception de l'exercice de ces fonctions juridictionnelles) mais aussi les «organes» communautaires terme qui reste à définir. Englobe-t-il les directions générales de la Commission et du Conseil, les comités de gestion agricole ou les comités de réglementation de la Commission, le comité des représentants permanents (COREPER), les comités spécialisés du Conseil, le comité économique et social, le comité des régions et leurs services ... ?

Le médiateur a ensuite pour rôle de procéder à des enquêtes sur la base des plaintes précitées bien sûr, mais aussi de sa propre initiative -ce qui le distingue par exemple de son homologue français. Il ne peut cependant enquêter sur des affaires faisant ou ayant fait l'objet d'une procédure juridictionnelle.

● **Pouvoirs** : le médiateur a tout d'abord la possibilité de procéder à des enquêtes, lesquelles peuvent sans doute, par leur seule existence, débloquer certaines situations.

Il peut ensuite saisir «l'institution» -on notera que le Traité ne parle plus ici des «organes» communautaires, oubli volontaire ou fortuit?- «coupable» de mauvaise administration. Cette institution dispose alors de trois mois pour lui répondre.

Il peut alors transmettre un rapport au Parlement européen sur le cas de mauvaise administration précitée.

Enfin, il présente un rapport général au Parlement européen sur les résultats de ses enquêtes.

*

* *

Le Traité ne règle pas tout, loin de là. Il stipule (article 138 E) que le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur après avis de la commission et approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Le texte établi devra à tout le moins :

- **préciser les notions de cas de mauvaise administration, «d'organes communautaires» ;**
- **définir les pouvoirs d'information et d'enquête du médiateur ;**
- **arrêter des dispositions concrètes garantissant son indépendance qui pourraient s'inspirer, par exemple, du statut des juges de la Cour de justice. (Le Traité stipule uniquement que «le médiateur exerce ses fonctions en toute indépendance. Dans l'accomplissement de ses devoirs, il ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun organisme. Pendant la durée de ses fonctions, le médiateur ne peut exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non») ;**
- **fixer les moyens mis à sa disposition (budget, personnel ...)**

b) Le droit de pétition

Non reconnu jusqu'à présent par les traités, le droit de pétition avait cependant été inscrit par le Parlement européen dans son règlement intérieur dès 1981.

Le Parlement avait par la suite demandé à plusieurs reprises que ce droit soit reconnu par les traités relatifs aux Communautés européennes.

Il obtient aujourd'hui satisfaction avec l'article 138 D (nouveau) du Traité de Maastricht. Celui-ci ouvre le droit de pétition :

- aux citoyens des Etats membres ;
- aux ressortissants étrangers résidant dans un Etat membre ;
- aux personnes morales résidant ou ayant leur siège dans un Etat membre.

Il fixe en outre une condition : les pétitionnaires doivent être **directement concernés** par le sujet de la pétition.

L'objet de la pétition doit concerner un *«sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté»*.

Cependant le Traité est muet quant aux suites à donner aux pétitions.

3. Un contrôle budgétaire accru

a) La déclaration d'assurance de la Cour des comptes

La Cour des comptes devra désormais fournir au Parlement européen, et aussi au Conseil, une *«déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes»* (article 188 C - 1).

Cette déclaration complètera le rapport annuel de la Cour en assurant que les comptes sont non seulement conformes aux règles établies par le Traité et les règlements financiers d'exécution mais

aussi sincères, transparents et donnant une image fidèle des activités de la Communauté.

b) La possibilité d'entendre la Commission

Le Parlement européen pourra entendre la Commission sur l'exécution des dépenses et le fonctionnement des systèmes de contrôle financier.

Par ailleurs, la Commission sera tenue de lui fournir, à sa demande, toute information nécessaire (article 206-2).

c) L'exigence de mise en oeuvre des observations du Parlement européen imposée à la Commission

Le Traité stipule de façon expresse que la Commission doit tout mettre en oeuvre pour donner suites aux observations du Parlement européen, et aussi du Conseil des ministres, relatives à l'exécution des dépenses.

Dans ce cadre, le Parlement européen (il en va de même pour le Conseil) peut demander à la Commission de lui faire un rapport sur les mesures prises et en particulier sur les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget (article 206-3).

4. La possibilité d'adresser des recours à la Cour de justice

Le Parlement européen pourra désormais former des recours auprès de la Cour de justice s'il estime ses "prérogatives" menacées et afin de les sauvegarder (article 173 alinéa 3). Cela répond à une jurisprudence récente de la Cour (arrêt C 70-88 du 22 mai 1990).

Il convient par ailleurs de relever :

- que le **Traité** fait désormais figurer parmi les actes **attaquables** devant la **Cour** : les actes du **Parlement** destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers (article 173, alinéa 1). Cette stipulation s'inspire aussi de la jurisprudence de la **Cour** ;
- qu'il étend le recours en carence aux abstentions du **Parlement** (article 175 alinéa 1).

CHAPITRE DEUXIÈME : LES MODIFICATIONS DU PROCESSUS DE DÉCISION AU SEIN DU CONSEIL DES MINISTRES, LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DU CONSEIL EUROPÉEN ET LES RÉFORMES RELATIVES À LA COMMISSION

SECTION I - LE PROCESSUS DE DÉCISION AU SEIN DU CONSEIL DES MINISTRES

Sans aller, tant s'en faut, aussi loin que le préconisait le Parlement européen ou les Assises de Rome, le Traité de Maastricht étend cependant le champ réel ou potentiel de la majorité qualifiée.

Il permet son application, immédiate ou différée, dans neuf nouveaux domaines et il la rend possible dans quatre autres secteurs.

1. L'extension du vote à la majorité qualifiée

Le vote à la majorité qualifiée s'appliquera désormais dans les domaines suivants :

- l'éducation (actions d'encouragement et recommandations),
- la formation professionnelle,
- l'environnement (à l'exclusion de la fiscalité, de l'utilisation des sols, de l'eau),
- les réseaux transeuropéens,
- l'aide au développement,
- la protection des consommateurs,
- l'approbation des règles relatives au médiateur définies par le Parlement,

- la politique sociale (en partie seulement).

2. Des évolutions envisagées

a) Passage différé à la majorité qualifiée

En matière de politique des visas, le traité prévoit un passage à la majorité qualifiée le 1er janvier 1996.

Ce passage doit, en principe, avoir lieu de façon automatique.

b) Passage possible à la majorité qualifiée

Dans certains cas, le passage à la majorité qualifiée pourra se faire sous réserve que le Conseil en décide ainsi à l'unanimité.

Il en est ainsi en matière :

- d'environnement pour ce qui concerne la fiscalité, l'utilisation des sols, les ressources en eau ;
- de mise en oeuvre d'actions communes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.
- de mise en oeuvre d'actions communes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.
- de «communautarisation» de certains secteurs de la justice et des affaires intérieures (article K9).

SECTION II : LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DU CONSEIL EUROPÉEN

Les Conseils européens ont été créés à l'initiative de la France, lors du sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974. L'expérience a montré leur importance pour la construction communautaire.

Institutionnalisés par l'Acte Unique européen (article 2), les Conseils européens n'en conservaient pas moins une nature ambiguë. S'agissait-il d'une instance supérieure de coopération politique ou d'une formation solennelle du Conseil des Communautés? La pratique communautaire a contribué à nourrir cette ambiguïté en faisant trancher par le Conseil européen les questions sur lesquelles butait le Conseil des ministres.

Le traité met partiellement fin à ces difficultés. Il précise en effet quelles sont les missions du Conseil européen. Elles consisteront à donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définir les orientations politiques générales (article D et article J.3 pour la politique étrangère et de sécurité commune).

Le Conseil européen est conçu comme l'instance politique suprême non seulement de la Communauté, mais aussi de l'ensemble de l'Union.

Il n'est pas aux termes du Traité, qui en distingue justement le «*Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement*» une formation solennelle du Conseil des ministres. Il n'a donc pas à statuer sur une proposition de la Commission. En outre, ses décisions échappent au contrôle de la Cour de Justice des communautés européennes en vertu de l'article L du Traité. Enfin, il n'a jamais à tenir compte ni même à solliciter l'avis du Parlement européen.

SECTION III - LA COMMISSION

La question du nombre de commissaires, sans être tranchée par Maastricht, est néanmoins soulevée. En revanche le Traité allonge la durée du mandat de la Commission et met en place une nouvelle procédure pour sa désignation.

1. La composition de la Commission

Le nombre de commissaires reste fixé à dix-sept. Cependant une déclaration annexée au traité prévoit de réexaminer ce nombre avant la fin de 1992. Entendu par votre Commission, M. Egon Klepsch, président du Parlement européen, a appelé de ses voeux une réduction du nombre de commissaires. A terme, il est clair que l'élargissement de la Communauté exigera une redéfinition de la composition de la Commission.

2. Un mandat allongé

Jusqu'à présent de quatre ans, le mandat de la Commission passe à cinq ans (article 158.1). Il correspondra ainsi à la durée d'une législature.

Cette modification est la conséquence logique du nouveau mode de désignation des commissaires qui associe désormais le Parlement européen. Elle entrera dans les faits à partir de 1995.

3. Un nouveau mode de désignation des commissaires

Votre rapporteur, pour avoir traité cette question précédemment ⁽¹⁾, rappellera seulement pour mémoire que le Parlement sera doublement associé au choix des commissaires :

(1) cf. supra pp. 193-194

- il sera consulté avant la désignation du président de la Commission ;
- il émettra ensuite un vote d'approbation ou de rejet concernant l'ensemble des membres de la Commission.

*

* *

Le Traité, comme nous l'avons vu, renforce le contrôle politique exercé sur la Commission. Il lui confère par ailleurs une «légitimité» qui, jusqu'à présent, lui faisait défaut, alors même que la Commission dispose d'un droit d'initiative pratiquement exclusif en matière de législation communautaire et de pouvoirs d'exécution fort étendus de cette législation.

Cette évolution est incontestablement positive. Il reste que le Conseil, lui, échappe toujours largement au contrôle tant du Parlement européen que des parlements nationaux. Il en va de même pour ses services. Sans doute, l'établissement d'une plus grande transparence de son fonctionnement sera-t-il l'un des défis à relever lors de la conférence intergouvernementale prévue en 1996.

CHAPITRE TROISIÈME : LES AUTRES INSTITUTIONS

SECTION I - LA COUR DE JUSTICE

Le sommet de Maastricht a essentiellement procédé à l'insertion dans les traités de dispositions antérieurement adoptées par les institutions ou qui tirent les conséquences de la jurisprudence de la Cour.

1. L'institutionnalisation du tribunal de première instance (article 168 A)

L'Acte unique européen, en insérant dans le traité de Rome un article 168 A, avait prévu la possibilité d'instituer un tribunal de première instance adjoint à la Cour de justice.

Sur la base de cet article, le Conseil des ministres a effectivement créé, le 24 octobre 1988, le tribunal qui est entré en fonction le 1er septembre 1989 et dont le règlement de procédure a été adopté le 2 mai 1991.

Le tribunal, composé de 12 membres, exerce en première instance les compétences attribuées à la Cour de justice pour connaître de certaines catégories de recours exigeant l'examen de faits complexes, c'est-à-dire :

- les litiges entre la Communauté et ses agents ;
- les recours portant sur les prélèvements, la production, les prix, les ententes et les concentrations formées par des entreprises ou des associations d'entreprises dans le cadre du traité CECA ;
- les recours introduits en matière de concurrence dans le cadre du traité de Rome.

Le Conseil pourra, à l'unanimité, étendre son champ d'action et lui confier l'examen en première instance de tous les recours formés devant la Cour de Justice.

En revanche, les questions préjudicielles de l'article 177 sont expressément exclues de son champ de compétences.

Des pourvois pourront être portés devant la Cour à l'encontre de ses jugements. Cependant, ils seront limités aux questions de droit.

En fait, remaniant l'article 168 A, le Traité de Maastricht n'apporte pas d'innovation essentielle concernant le tribunal de première instance. Il le pérennise et lui confère une base juridique solide.

2. L'extension du champ de compétence de la Cour de justice

a) Les nouveaux actes attaquables devant la Cour dans le cadre du recours en annulation (article 173, alinéa 1)

La Cour était chargée, aux termes du Traité de Rome, de contrôler la légalité des actes du Conseil et de la Commission autres que les recommandations ou les avis.

A ces actes, sont à présent ajoutés ceux :

- du Parlement et du Conseil, adoptés conformément à la procédure de codécision ;
- de la future Banque centrale européenne ;

- du Parlement européen, destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Cette adjonction est le fruit de la jurisprudence de la Cour (arrêts du 23 avril 1986).

b) De nouveaux requérants (article 173, alinéa 3)

Jusqu'alors seuls les Etats membres, le Conseil et la Commission étaient habilités à former des recours en annulation.

Cette possibilité est étendue par le Traité au Parlement européen et à la future banque centrale européenne. Cependant, leurs recours ne seront recevables que s'ils visent à sauvegarder leurs prérogatives (article 173, alinéa 3). Il s'agit d'une consécration de la jurisprudence de la Cour (arrêt du 22 mai 1990 Parlement/Conseil).

c) L'extension du recours en carence (article 175, alinéa 1)

A l'origine limité aux abstentions du Conseil ou de la Commission, le recours en carence pourra à l'avenir être appliqué à celle du Parlement européen (article 175, alinéa 1).

d) L'élargissement du champ d'application des questions préjudicielles (article 177)

Le nouvel article 177 tirant les conséquences de la création d'un organe communautaire dont les décisions seront d'une importance considérable étend la compétence de la Cour pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des actes pris par la banque centrale européenne.

En revanche, la Cour de Justice n'aura pas à connaître des questions relatives :

- au Conseil européen**
- à la politique étrangère et de sécurité commune**
- à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (à l'exception des conventions établies par le Conseil).**

3. L'institution d'un pouvoir de sanction de la Cour en cas de non-exécution de ses arrêts (article 171.2)

Lorsqu'un Etat manquait à ses obligations, la Cour ne disposait d'aucun moyen pour le contraindre à exécuter ses décisions. Le Traité de Rome précisait en effet uniquement que cet Etat était *«tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice»*.

Pour combler cette lacune, le texte adopté à Maastricht permet à la Cour de sanctionner financièrement l'Etat coupable de ne pas exécuter un de ses arrêts au terme d'une procédure comportant trois phases et confiant un rôle considérable à la Commission :

- première phase : la Commission estime qu'un Etat n'exécute par un arrêt de la Cour. Elle donne alors à cet Etat la possibilité de présenter ses observations. Puis elle émet un avis motivé à l'intention de la Cour précisant les points non exécutés par l'Etat. Enfin, elle fixe un délai pour prendre les mesures d'exécution de l'arrêt.

- deuxième phase : une fois ce délai écoulé, la Commission peut saisir la Cour. Elle lui indique alors le montant de l'amende (somme forfaitaire ou astreinte) qu'elle estime *«adapté aux circonstances»*.

- troisième phase : si la Cour constate que l'Etat membre a effectivement omis d'exécuter l'arrêt, elle peut alors le condamner à payer une amende.

SECTION II - LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET LE COMITÉ DES RÉGIONS

1. Le comité économique et social

Le Traité renforce quelque peu l'autonomie du comité économique et social.

A cet effet, il affirme l'indépendance de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions (article 194, alinéa 3). Il supprime l'approbation du Conseil pour l'adoption du règlement intérieur du comité (article 196, alinéa 2). Il permet au comité de se réunir de sa propre initiative (article 196, alinéa 3). Enfin, il l'autorise à émettre un avis de son propre chef (article 198, alinéa 1).

2. Le comité des régions

Les articles 198 A à 198 C instituent un comité des régions conçu selon les mêmes principes que le comité économique et social.

● **Composition** (article 198 A) : le comité des régions comprend le même nombre de membres que le comité économique et social répartis de façon identique entre les États membres.

Comme ceux du comité économique et social, les membres du comité des régions -qui doivent exercer leurs fonctions en toute indépendance- sont nommés pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité. A cet égard, on peut regretter que le comité des régions ne soit pas l'expression directe des régions.

● **Fonctions (article 198 C) :** le Comité des régions est consultatif. Son avis peut être sollicité par le Conseil ou par la Commission. Il est d'ailleurs exigé dans un certain nombre de cas : organisation des fonds structurels ; actions de cohésion économique et sociale ; actions d'encouragement en matière d'éducation, de culture, de santé publique ; orientations de la politique de l'environnement ...

Le comité peut en outre se saisir de sa propre initiative.

Il convient de relever que le comité des régions doit être informé des demandes d'avis adressées au comité économique et social, par le Conseil ou la Commission.

● **Organisation (article 198 B) :** comme le comité économique et social, le comité des régions désigne parmi ses membres son président et son bureau pour une durée de deux ans.

Il peut se réunir à la demande du Conseil ou de la Commission mais aussi de sa propre initiative.

En revanche, contrairement à celui du comité économique et social, son règlement intérieur doit être approuvé à l'unanimité par le Conseil. On peut s'étonner que l'on ait maintenu cette approbation -qui limite l'autonomie du comité- alors même qu'elle était supprimée en ce qui concerne le comité économique et social.

Enfin, le protocole n° 16 sur le Comité économique et social et le comité des régions annexé au Traité précise que ces deux organes disposeront de services administratifs communs.

TITRE V

L'INSTITUTION D'UNE CITOYENNETÉ DE L'UNION

Innovation de grande importance, le Traité institue une citoyenneté de l'Union. Une partie du Traité de Rome -la deuxième, article 8 à 8 E- lui sera spécifiquement désormais consacrée.

CHAPITRE PREMIER : DÉFINITION DE LA CITOYENNETÉ DE L'UNION

"Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre" (article 8).

La citoyenneté de l'Union est donc fondée sur la nationalité. On relèvera dès à présent qu'un tel choix devrait, à terme, pousser les Etats membres à harmoniser leurs politiques relatives à la nationalité, en particulier leurs politiques de naturalisation.

Cette notion de citoyenneté de l'Union, si elle peut apparaître abstraite, a une triple importance. Sur le plan des principes tout d'abord, elle équivaut à une reconnaissance du fait que la construction européenne ne relève pas uniquement des Etats membres mais aussi des citoyens. L'Europe communautaire, comme l'Union, peuvent désormais s'appuyer sur une double légitimité. La première est celle des Etats membres qui, par les traités successifs relatifs à l'Europe, s'engagent toujours plus avant vers une union européenne. L'autre légitimité de l'Europe est constituée par les citoyens de l'Union, prémice d'un peuple européen.

Cette conception se retrouve d'ailleurs aux articles 138, alinéa 3 et 138 A du Traité. L'article 138, alinéa 3, encourage le Parlement européen à élaborer et les Etats membres à adopter des dispositions permettant la mise en place d'un scrutin uniforme pour les élections européennes. (On notera que dans une première version du Traité diffusée juste après le sommet de Maastricht, cet article portait le numéro 8 C et figurait parmi les stipulations relatives à la citoyenneté de l'Union).

L'article 138 A, quant à lui, souligne l'importance des partis politiques au niveau européen pour le fonctionnement démocratique de l'Union.

Citoyenneté de l'Union, système électoral de l'Union, système partisan à l'échelle de l'Union : les éléments essentiels à la reconnaissance d'une politique, d'un peuple, et d'une identité de l'Union sont désormais rassemblés.

Sur le plan pratique, la citoyenneté européenne comporte pour ceux qui en sont titulaires un certain nombre de droits dont certains sont d'ores et déjà définis par le traité quand d'autres pourront être reconnus ultérieurement.

CHAPITRE DEUXIÈME : ATTRIBUTS DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

SECTION I - LES DROITS RECONNUS AUX CITOYENS DE L'UNION

Le Traité reconnaît cinq droits fondamentaux aux citoyens de l'Union : le droit de circuler et de séjourner, le droit de voter et d'être élu à certaines élections, le droit de pétition, le droit de s'adresser à un médiateur, le droit à la protection diplomatique sur le territoire d'Etats tiers.

1. Le droit de circuler et de séjourner

Le principe de la liberté de circulation et de séjour sur tout le territoire de l'Union est posé par l'article 8A-1 du Traité.

Toutefois, il sera encadré par des «*limitations et conditions*» qu'il reviendra au Conseil, à l'unanimité après avis conforme du Parlement européen, de fixer. L'article 8 A est assez ambigu, il semble en effet indiquer que la liberté de circulation et de séjour ne peut être exercée en l'absence de dispositions d'application.

Le principe fondamental de nos démocraties selon lequel tout ce qui n'est pas interdit est autorisé aurait pu et dû conduire les négociateurs à être plus précis dans la rédaction de cet article.

Par ailleurs, il faut souhaiter que le Conseil prenne rapidement toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application du principe inscrit à l'article 8 A. A cet égard, on peut regretter que le

Traité ne lui fixe pas un délai pour agir, à l'instar des articles 8 B-1, 8B-2, et 8 C.

En outre, il convient de noter que la jurisprudence de la Cour de justice aura, selon toute vraisemblance, à s'exercer pour interpréter le principe de liberté de circulation et de séjour.

Enfin, on relèvera que cette liberté n'est accordée qu'aux seuls citoyens de l'Union et non aux ressortissants d'Etats-tiers sur le territoire de l'Union. Dès lors, l'article 8 A ne devrait pas conduire à une suppression totale des contrôles relatifs aux entrées sur le territoire de l'un ou l'autre des Etats membres. Bien plus, il conviendrait de l'accompagner d'un renforcement de la coopération en matière de police de l'immigration ⁽²⁾

2. Le droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales et européennes

Tout citoyen de l'Union pourra voter et être éligible aux élections municipales et européennes de l'Etat où il réside. Tel est le principe établi par l'article 8 B du traité qui précise en outre que ce droit devra s'exercer dans les mêmes conditions que pour les ressortissants de l'Etat de résidence.

Les modalités d'exercice de ce droit devront être arrêtées par le Conseil à l'unanimité après consultation du Parlement européen, et ce :

- avant le 31 décembre 1994 en ce qui concerne les élections municipales,
- avant le 31 décembre 1993 pour les élections européennes.

On peut regretter que dans un domaine si important pour l'établissement progressif d'une réelle citoyenneté européenne, seule une consultation du Parlement européen soit requise. A tout le moins,

(2.) cf supra pp. 122 et s.

aurait-on pu prévoir l'utilisation dans ce cas de la procédure de coopération.

De fait, une directive est d'ores et déjà en cours d'élaboration à Bruxelles. La dernière proposition de la Commission, dont on trouvera le texte annexé au présent rapport, prévoit notamment que trois conditions pourront être exigées des ressortissants communautaires pour l'exercice des droits reconnus par le Traité :

- la non privation des droits civiques dans leur Etat d'origine,
- le non exercice de leur droit de vote dans leur Etat d'origine,
- une durée de résidence dans l'Etat membre d'accueil -et non dans la commune- égale au mandat d'un conseiller municipal pour être électeur et à deux mandats pour être éligible.

En outre, toujours selon la proposition de directive, les Etats membres pourront réserver à leurs seuls ressortissants :

- les fonctions de maire ou d'adjoint au maire,
- la possibilité de participer à l'élection d'une assemblée parlementaire.

Enfin, les Etats membres pourront soit différer l'application de la directive lorsque les ressortissants communautaires représentent plus de 20 % de la population, soit en limiter les effets, pour une période transitoire d'une durée équivalente à deux mandats municipaux, en prévoyant que la proportion des ressortissants communautaires -membres d'un conseil municipal- ne dépassera pas le quart de l'effectif de ce conseil.

3. Le droit de pétition et de s'adresser au médiateur

Ayant analysé précédemment ces droits (3), votre rapporteur indiquera simplement qu'ils sont ouverts à *«tout citoyen de*

(3.) cf supra pp. 200 et s.

l'Union» et selon des modalités -qui restent encore à préciser- fixées respectivement aux articles 138 D et 138 E.

4. Le droit à la protection diplomatique et consulaire

En temps normal, chaque Etat exerce une protection diplomatique et consulaire au profit exclusif de ses ressortissants résidant ou de passage sur le territoire d'un Etat tiers.

Toutefois, dans certains cas, la Communauté a chargé la représentation diplomatique d'un ou plusieurs Etats membres d'exercer la protection de tous les ressortissants des Etats membres. Il en fut ainsi, par exemple, lors de l'invasion du Koweït par l'Irak.

L'article 8 C systématisé cette extension de protection diplomatique et consulaire. Désormais, tout citoyen de l'Union bénéficiera, dans les pays tiers où l'Etat dont il est le ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre.

Les modalités de cette protection devront être définies avant le 31 décembre 1993. Elles feront l'objet de négociations avec les Etats tiers, la convention de Vienne du 18 avril 1961 exigeant l'accord de l'Etat tiers concerné.

On ne saurait trop souligner l'importance de cet article passé quasiment inaperçu jusqu'à présent. Non seulement, il constitue une garantie pour les ressortissants des Etats membres à l'étranger mais encore il renforce la politique étrangère et de sécurité commune de façon très concrète. Il souligne en effet la solidarité des Etats membres. Il érige par ailleurs la protection des citoyens de tous les Etats membres comme l'un des objectifs de la diplomatie de ces Etats ce qui peut, à terme, induire des actions diplomatiques de plus grande envergure. L'extension de la protection diplomatique et consulaire à tous les citoyens de l'Union porte en germe la mise en oeuvre d'une diplomatie commune dans son principe mais aussi dans sa pratique car il faudra bien définir des règles précises de

coordination et de concertation entre les services diplomatiques des Etats membres pour assurer son application.

SECTION II - L'EXTENSION POSSIBLE DES DROITS RECONNUS PAR LE TRAITÉ

La mise en oeuvre des droits précités doit faire l'objet d'une vigilance toute spéciale de la part des institutions communautaires.

C'est ainsi que la Commission devra faire rapport à ce sujet au Parlement européen, au Conseil et au comité économique et social avant le 31 décembre 1993 puis tous les trois ans (article 8 E).

Plus encore, l'article 8 E rend possible une extension de ces droits sans qu'il soit nécessaire de procéder à une révision du traité de Rome. Il prévoit en effet que des *«dispositions tendant à compléter (ces) droits»* pourront être arrêtées par le Conseil à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Le Conseil devra ensuite recommander aux Etats membres d'adopter des dispositions conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

TROISIÈME PARTIE

LA PORTÉE DU TRAITÉ

1. Le Traité trace clairement la voie de l'union monétaire. Il ouvre celle de l'union économique.

Le coeur du Traité de Maastricht est l'union économique et monétaire.

La volonté de la réaliser a été à l'origine des premiers travaux qui ont abouti au texte adopté par le Conseil européen de Maastricht.

De fait, des deux conférences intergouvernementales chargées de préparer une modification du Traité de Rome, celle portant sur l'union économique et monétaire est parvenue aux résultats les plus significatifs.

S'agissant de la politique monétaire, on notera que la finalité du traité est de parvenir à l'instauration d'une monnaie unique, l'Ecu ; d'une politique monétaire unique ; d'une politique des taux d'intérêt unique ; d'une politique de change unique.

En matière économique aussi, le Traité va plus loin que la simple coopération entre les États membres. Il pose en effet les premiers jalons vers l'institution d'une véritable politique économique commune.

Dans ces deux domaines, le Traité tire les leçons de l'échec des politiques collectivistes en érigeant comme fondements de l'action de la Communauté « l'économie de marché ouverte » et la « libre concurrence ».

2. Les fondements d'une Europe politique sont posés

Le Traité est loin d'établir une union politique. Néanmoins, sur plusieurs points, il fournit à celle-ci une base pour des évolutions ultérieures.

Il renforce ainsi les pouvoirs du Parlement européen en matière législative avec la création de la procédure dite de «codécision», l'extension des procédures de «coopération» et «d'avis conforme». Les moyens de contrôle des députés européens sur les institutions communautaires sont aussi accrus. L'Assemblée de Strasbourg sera désormais consultée sur la désignation du président et des autres membres de la Commission.

Avec l'institution d'une citoyenneté européenne, les encouragements à la mise en place d'un scrutin uniforme pour les élections européennes, la reconnaissance du rôle des partis politiques européens, les premiers éléments d'une Europe politique sont ainsi rassemblés.

Vis-à-vis de l'extérieur, la Communauté commence aussi d'acquérir une dimension politique. Tel est l'enjeu de la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune qui, pour être encore fort modeste, n'en présente pas moins l'intérêt d'appeler les Etats membres à de nouveaux progrès en matière de diplomatie et de défense.

3. Des progrès sont obtenus en matière de démocratisation du fonctionnement des Communautés. Ils devront être approfondis

Participation à la désignation des membres de la Commission, institution d'une procédure de «codécision», extension des procédures de «coopération» et de «l'avis conforme», développement de ses pouvoirs de contrôle... il est incontestable que le Parlement européen sort renforcé du Conseil européen de Maastricht.

La Commission européenne elle-même acquiert une nouvelle légitimité grâce à son nouveau mode de désignation associant le Parlement européen.

Cependant la Communauté souffre de maux auxquels le Traité n'apporte pas encore de réels remèdes.

Le premier de ces maux est la complexité des procédures qui régissent l'activité des institutions communautaires. La procédure de «coopération» n'était pas caractérisée par la simplicité, celle de la «codécision» l'est encore moins. Complexes, les méthodes de travail des institutions communautaires sont aussi multiples. On a pu dénombrer plus de trente procédures de décision différentes dans le Traité de Maastricht. Ce foisonnement ne peut être qu'un obstacle à un fonctionnement efficace de la Communauté. Il a aussi pour effet de donner à l'opinion publique une impression malheureuse d'opacité et de dispersion des responsabilités.

C'est pourquoi l'insuffisance de transparence au sein des institutions de Bruxelles doit être contrebalancée par une association plus étroite des Parlements nationaux au processus de décision communautaire. Notre assemblée a ainsi estimé que le Parlement français devait être saisi de tout projet de décision du Conseil des Communautés.

4. La subsidiarité et la proportionnalité des principes acquis, une application et un contrôle qui restent à définir

Les empiètements des institutions communautaires sur les champs de compétences des Etats, la floraison des actes qu'elles édictent (règlements, directives) y compris dans les domaines touchant à la vie quotidienne sont unanimement critiqués.

Afin de remédier à cette situation, les négociateurs ont inscrit dans le Traité, à l'article 3 B, d'une part, le principe de

subsidiarité selon lequel, pour simplifier, «*le mieux placé pour agir agit*» pour reprendre la formule de notre collègue Yves Guéna, d'autre part, le principe de **proportionnalité**, en vertu duquel l'action de la Communauté ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité sur l'Union européenne.

Mais une fois le principe posé -ce qui était important-, il reste à l'appliquer. La rédaction choisie pour le Traité n'a peut-être pas toute la clarté et la précision que l'on aurait pu attendre de la définition d'un principe souvent jugé à juste titre comme essentiel. D'autre part, contrairement aux souhaits du Parlement européen, le Traité ne met pas en place un contrôle spécifique pour l'application du principe de subsidiarité.

En tout état de cause, il conviendra, dans les mois à venir, de préciser le contenu des principes édictés par le Traité et, sans doute, de réfléchir à une formule qui garantisse leur stricte application.

5. L'impact des avancées prévues de la construction communautaire sur les finances publiques n'est pas encore précisément appréhendable

La Commission européenne a présenté, le 11 février, ses propositions pour le financement des activités des Communautés. Selon ses estimations (le «paquet Deïors II»), le budget communautaire devrait passer de 66,5 milliards d'Ecus en 1992 (soit environ 469 milliards de francs) à 87 milliards d'Ecus en 1997 (soit environ 609 milliards de francs). En-deçà d'une telle progression, la Commission considère qu'il serait inévitable de renoncer à l'une des trois priorités que s'est données la Communauté : l'accroissement de sa cohésion économique et sociale, l'amélioration de la compétitivité de son industrie, le renforcement de son action sur la scène internationale.

La question n'est pas ici de savoir s'il s'agit précisément de la «facture de Maastricht» mais seulement de constater que l'adoption de ces propositions se traduirait par une croissance annuelle de 5 % des dépenses communautaires en termes réels et imposerait un

relèvement du plafond des ressources communautaires de 1,2% du produit national brut en 1992 à 1,37% en 1997.

Cependant, lors de sa réunion du 20 juin 1992, le Conseil s'est montré réticent face à de telles propositions. Il semblerait que l'on s'oriente vers un échelonnement des dépenses sur sept ans (1993-1999) au lieu de cinq prévus initialement et un report de deux ans du début de leur progression (1995 et non 1993), ce qui permettrait de maintenir pendant deux ans le plafond actuel des ressources communautaires (1,20 % du produit national brut).

PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE LA COMMUNAUTÉ

(source : Commission européenne)

	1987	1992	1997	1997/1992
CRÉDITS D'ENGAGEMENT (en milliards d'écus 1992)				
I. Politique agricole commune	32,7	35,3	39,6	+ 12,2%
II. Actions structurelles (dont le Fonds de cohésion)	9,1	18,6	29,3	+ 57,5%
III. Politiques internes (autres que les actions structurelles)	1,9	4	6,9	+ 72,5%
IV. Politiques extérieures	1,4	3,6	6,3	+ 75%
V. Dépenses d'administration (et remboursements)	5,9	4	4	-
VI. Réserves	0	1	1,4	+ 40%
TOTAL	51	66,5	87,5	+ 31,6%
CRÉDITS DE PAIEMENT NÉCESSAIRES soit en pourcentage du PNB	49,4 1,05%	63,2 1,15%	83,2 1,34%	+ 31,6% -
Plafond des ressources propres en pourcentage du PNB	(pas de plafond) (sauf TVA = 1,40%)	1,20%	1,37%	-

N.B. : Taux de croissance annuel moyen du PNB

- 87-92 (Réalisé) 3,1%
- 92-97 (Hypothèse) 2,5%

6. La question de l'élargissement de la Communauté ne peut plus être ignorée

Six pays ont, à ce jour, officiellement déposé des demandes d'adhésion à la Communauté : la Turquie en 1987, l'Autriche en 1989, Chypre et Malte en 1990, la Suède en 1991, la Finlande en 1992. La Suisse a engagé la procédure interne nécessaire au dépôt de sa demande d'adhésion. Plusieurs Etats d'Europe de l'Est ont fait part de leur désir de rejoindre rapidement leurs voisins de l'Ouest.

Il est clair que la Communauté ne peut ignorer les Etats européens qui frappent à sa porte. Cependant, compte tenu des obstacles que rencontre déjà la mise en oeuvre, à douze, de l'union économique et monétaire et de l'union politique, il apparaît difficile de procéder, dans l'immédiat, à un élargissement de l'Europe communautaire.

Son système institutionnel n'est pas conçu, et ne peut donc faire face, dans son état actuel, à un accroissement du nombre des Etats membres. On sait les difficultés qu'il y a déjà à discuter, et encore plus à décider, à douze. Qu'en serait-il à 15, 20 ou plus ?

Sa cohésion économique n'y résisterait d'ailleurs pas : il faudra très longtemps aux pays d'Europe de l'Est pour «rattraper» leurs voisins de l'Ouest. Sa cohésion politique risquerait, elle aussi, d'être menacée : certaines des anciennes «démocraties populaires» n'ont pas encore achevé et consolidé leur passage du totalitarisme à un système authentiquement démocratique. D'autres pays candidats semblent plus proches d'une conception faisant de la Communauté une vaste zone de libre-échange que de l'idéal communautaire qui tend vers la constitution d'une union européenne ayant une dimension politique. D'autres encore voient leur capacité à participer à l'union politique limitée par leur neutralité.

Dans cette perspective, un réaménagement profond du fonctionnement et des structures des institutions communautaires devra être opéré si l'on ne veut pas que l'élargissement conduise à l'éclatement ou à la dilution de la Communauté.

Pour l'heure, le Traité de Maastricht se contente de renvoyer l'examen de ces questions à la fin de 1992. Cependant, une réflexion est d'ores et déjà en cours au sein de la Commission et du Conseil.

Il semble que l'on s'achemine vers un début des négociations avec certains pays membres de l'association européenne de libre-échange (A.E.L.E.) : Autriche, Suède, Finlande, Suisse à l'issue, d'une part, du processus de ratification du Traité sur l'Union européenne, d'autre part, de la conclusion d'un accord sur les perspectives financières de la Communauté.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré dix réunions à l'examen du Traité sur l'Union européenne.

Elle a entendu :

- Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, à deux reprises ;
- M. Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes ;
- M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères ;
- M. Egon Klepsch, président du Parlement européen ;
- M. Jean-Louis Beffa, président de la Compagnie de Saint-Gobain ;
- M. Jacques Calvet, président des Automobiles Peugeot ;
- M. Jean-Claude Casanova, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris et directeur de la revue "Commentaire" ;
- L'amiral Jacques Lanxade, chef d'Etat-Major des armées

*

* *

1. Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre des affaires européennes.

Au cours d'une première réunion, le mercredi 18 décembre 1991, la commission, avec la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, a procédé à l'**audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre des affaires européennes.**

Le président Jacques Genton, après avoir exprimé la satisfaction de la délégation et de la commission de recevoir Mme Elisabeth Guigou, a invité celle-ci à exposer les résultats du Conseil de Maastricht.

Mme Elisabeth Guigou a tout d'abord indiqué que l'on pouvait considérer que les objectifs assignés à la négociation des conférences intergouvernementales avaient été largement atteints au Conseil de Maastricht. Ainsi, ce Conseil a permis, d'une part, d'engager l'achèvement de la dimension économique de la Communauté (grâce notamment à l'élargissement des compétences communautaires, aux décisions prises en vue d'établir l'union économique et monétaire et enfin au développement du volet social du marché unique) et, d'autre part, d'établir les bases d'une politique étrangère commune, d'une coopération judiciaire et policière et d'une citoyenneté européenne. Mme Elisabeth Guigou a souligné la rapidité des progrès obtenus à partir du projet initial d'avril 1990, indiquant encore que l'union européenne qui se dégage de Maastricht n'est nullement repliée sur elle-même mais doit, bien au contraire, constituer le pôle de stabilité autour duquel pourra se structurer la nouvelle architecture européenne dans un continent en pleine recomposition.

Développant son propos, Mme Elisabeth Guigou a indiqué que les résultats les plus nettement positifs étaient ceux obtenus sur l'union économique et monétaire. En effet, le projet arrêté le 3 décembre, lors de la dernière réunion intergouvernementale, n'offrait aucune garantie sur le caractère irréversible du processus puisqu'il comportait une possibilité d'exemption ouverte à tout Etat membre pour le passage à la troisième étape, qu'il soumettait la décision à la règle de l'unanimité et que la procédure pouvait être renouvelée tous les deux

ans en cas de désaccord, sans même que soit prévue une possibilité d'abstention pour les Etats réticents. Un amendement, proposé notamment par M. Pierre Bérégovoy, a permis de débloquent ce dossier en limitant la faculté d'option à la seule Grande-Bretagne,

le Danemark souscrivant à l'accord sous réserve d'approbation par son Parlement. L'intervention du Président de la République au Conseil de Maastricht a finalement permis qu'une date précise soit fixée, au plus tard le 1er janvier 1999, pour le passage à la troisième phase. De même, la majorité qualifiée devrait être la règle à partir du 31 décembre 1996 et au plus tard en 1999.

Parmi les motifs de satisfaction de la partie française, Mme Elisabeth Guigou a en outre mentionné l'articulation du pouvoir économique avec le pouvoir politique et non la seule subordination au pouvoir monétaire.

S'agissant des autres domaines, Maastricht ne marque sans doute pas la conclusion d'une étape finale, mais l'amorce d'un processus comportant des "clauses de rendez-vous". Les avancées concernent tant l'extension des domaines communautaires que l'extension de la décision à la majorité qualifiée. Parmi les nouveaux domaines dans lesquels la Communauté pourra intervenir, selon le vœu d'ailleurs de la partie française, Mme Elisabeth Guigou a cité l'industrie, la culture, la santé, l'éducation et la formation, les grands réseaux européens, la coopération et le développement ou encore la protection des consommateurs. Parmi les domaines qui seront désormais régis par la règle de la majorité qualifiée, elle a cité l'environnement, sauf exceptions, et le domaine social (notamment pour ce qui concerne l'amélioration des conditions de travail, l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que l'information et la consultation des travailleurs dans l'entreprise).

Evoquant l'opposition résolue de la Grande-Bretagne à l'extension des compétences communautaires et à l'institution de la règle de la majorité qualifiée en matière sociale, Mme Elisabeth Guigou a indiqué que la France avait su convaincre ses partenaires de choisir, non pas d'édulcorer les dispositions envisagées, mais de les rassembler dans un texte distinct signé par les onze autres Etats membres, et dont l'application se fera en dehors des mécanismes communautaires selon la proposition de compromis de la Commission.

S'agissant des aspects institutionnels, Mme Elisabeth Guigou a mentionné, outre le rappel de l'extension du domaine régi par la majorité qualifiée et les domaines nouveaux d'intervention, l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen. Ainsi, le nouveau mécanisme de co-décision est conforme aux vœux de la partie française puisque la navette permettra d'établir un vrai dialogue entre le Parlement et le Conseil. Le Parlement pourra rejeter définitivement un projet, mais seulement à une majorité renforcée, ce qui devrait permettre d'éviter le blocage du processus de décision.

Elle a souligné également que la Commission -qui voit son mandat porté à cinq ans, à l'égal de celui des membres du Parlement européen- disposerait d'un pouvoir d'initiative dans les nouveaux domaines de compétence communautaire, mais non pas du monopole de l'initiative.

Abordant ensuite la novation majeure que constitue la politique étrangère et de sécurité commune, Mme Elisabeth Guigou a précisé les objectifs et les modalités de cette nouvelle composante de l'union européenne et en particulier les champs d'application respectifs de la règle de l'unanimité et de la majorité qualifiée. Elle a souligné la satisfaction de la France et de l'Allemagne de voir mentionner expressément dans le Traité l'objectif d'une défense commune. Elle a précisé également le rôle de l'U.E.O. et ses liens organiques avec l'union européenne, l'U.E.O. devant agir en conformité avec la politique étrangère et de sécurité commune et en cohérence avec l'Alliance atlantique.

De même, l'accord de Maastricht établit une base solide pour la coopération judiciaire et policière. Ainsi, l'action communautaire doit permettre de définir un système unique de visa de court séjour, le processus de coopération devant évoluer pour permettre de définir un régime unique du droit d'asile par exemple.

Mme Elisabeth Guigou, évoquant les commentaires déjà nombreux sur la citoyenneté européenne, a rappelé que l'objectif de l'accès de tous les citoyens communautaires au droit de vote pour les élections locales et européennes dans l'Etat de résidence, n'était pas d'application directe mais devrait se traduire sous forme de directives encore à négocier.

Enfin, parmi les accords du Conseil de Maastricht, Mme Elisabeth Guigou a cité le développement des actions visant à la cohésion économique et sociale de la Communauté, et en particulier l'institution du Fonds de cohésion centré sur le soutien à la protection de l'environnement et aux investissements dans les grands réseaux d'infrastructure de transport.

Mme Elisabeth Guigou a conclu son exposé en indiquant que les objectifs de coopération politique avaient été remplis, même si on n'est pas parvenu à leur égard au stade final tel qu'il a été dessiné pour l'U.E.M. Elle a ajouté que ces résultats s'inscrivent dans la conciliation souhaitée par la France entre approfondissement et élargissement, la Communauté, qui doit sortir renforcée de l'accord de Maastricht, étant alors une base suffisamment solide pour assumer les élargissements souhaités. Ainsi, Maastricht apparaîtra comme aussi important pour les Douze que pour les autres Etats européens qui souhaitent tous que soit renforcé le pôle de stabilité d'un continent encore exposé à bien des soubresauts.

Un débat s'est alors engagé. M. Xavier de Villepin a souhaité savoir dans quelle mesure on pouvait parler à l'égard de l'union économique et monétaire de processus irréversible et irrévocable alors même que l'ouverture de la troisième phase, au plus tard en 1999, comporterait une sorte d'examen de passage des Etats membres. Rappelant qu'actuellement deux pays seulement, la France et le Luxembourg, satisfont aux critères de discipline économique et monétaire, il a demandé si l'union économique et monétaire pourrait entrer en vigueur à l'égard de deux pays seulement si, par hypothèse, ils se trouvaient les seuls à remplir les conditions de passage à la troisième phase.

M. Xavier de Villepin s'est en outre étonné qu'il faille attendre 1997 pour que soit pleinement reconnue l'indépendance de la Banque de France. Enfin, évoquant une récente intervention du Premier ministre, il a demandé comment s'articulerait la Convention de Schengen avec les dispositions arrêtées à Maastricht.

Mme Elisabeth Guigou a confirmé que l'engagement vers l'union économique et monétaire était bien irréversible et irrévocable puisqu'il comporte des dates butoirs qui figurent expressément dans le

Traité et que l'accord a été souscrit par 10 Etats membres et le Danemark sous la réserve que l'on sait.

L'appréciation de la façon dont les quatre critères retenus pour la phase finale seront satisfaits par les Etats membres ne sera d'ailleurs pas strictement mécanique ; il appartiendra au Conseil européen de tirer les conclusions de la situation des Etats membres, selon le calendrier arrêté et au vu du résultat des ajustements qui, aux termes de l'accord, devront être mis en oeuvre tout au long de la deuxième phase.

Soulignant que la négociation avait d'ailleurs essentiellement porté sur cette deuxième étape et sur les mesures de préparation au passage à la troisième étape, Mme Elisabeth Guigou a indiqué que si deux Etats membres seulement semblaient actuellement répondre aux critères retenus, d'autres n'en étaient guère éloignés (Pays-Bas, Allemagne). Quant à la Banque de France, le Gouvernement français ne considère pas qu'elle doive être totalement indépendante avant la troisième étape. Certes, à terme, cette indépendance devra être assurée mais le Gouvernement entend préparer cette évolution pour qu'elle soit parachevée dès l'entrée en vigueur de la troisième phase.

A propos de l'articulation entre la Convention de Schengen et l'accord de Maastricht, le ministre a cité les termes de l'article 100 C, alinéa 7, qui dispose que les mesures communautaires se substitueront progressivement aux dispositions Schengen.

M. Jean-Pierre Bayle, estimant que le plein succès du Conseil de Maastricht constituait une "fantastique accélération" de la construction européenne à partir de l'initiative franco-allemande d'avril 1990, a interrogé le ministre sur la représentation de l'Allemagne au Parlement européen ainsi que sur le rôle de la conférence des Parlements nationaux et sur la fréquence de ses réunions. Soulignant que le renforcement du volet social, conformément au souhait de la partie française, représentait un progrès par rapport à l'accueil des propositions antérieures et notamment du memorandum sur la politique sociale, M. Jean-Pierre Bayle a demandé des précisions sur le mécanisme juridique retenu pour les actions qui devront être décidées à onze et en particulier s'est

interrogé sur la participation éventuelle des membres britanniques du Parlement européen aux débats portant sur la politique sociale.

Mme Elisabeth Guigou a souligné l'ampleur de la concession de l'Allemagne renonçant à l'augmentation de sa représentation au Parlement européen ; elle a indiqué que la proposition française tendait à une augmentation parallèle pour tous les grands Etats membres et que le Président de la République avait finalement obtenu que cette question soit renvoyée à la fin de 1992 et jointe à l'examen des questions posées par les futurs élargissements de la Communauté ; elle a en outre mentionné l'inquiétude des "petits pays" devant l'éventualité d'une réduction de leur représentation par rapport à la situation actuelle marquée par une certaine surreprésentation, et rappelé l'importance que la France attache à écarter toute remise en cause de la parité entre "grands pays".

Le ministre s'est félicité que la proposition française d'institutionnalisation de la conférence des Parlements ait été retenue et qu'il soit prévu que la présidence du Conseil et de la Commission informent régulièrement la conférence sur "l'état de l'union" et la consultent sur les grandes orientations de la Communauté. C'est donc un rôle consultatif de haut niveau qui est reconnu à la conférence ; quant à la fréquence des réunions, elle a estimé qu'il convenait de la laisser à l'appréciation des Parlements.

En ce qui concerne le volet social, sans doute le texte signé à onze ne correspond-il pas tout à fait aux propositions françaises. Ainsi, la règle de la majorité qualifiée n'a pas été retenue pour l'adoption des mesures intéressant les conditions collectives du travail. Il convient cependant de souligner que la règle de la majorité qualifiée a été retenue pour les principaux domaines d'actions définis dans la Charte sociale, ce qui permettra d'adopter les directives nécessaires. La solution retenue, à savoir un accord signé à onze, doit être considérée comme un succès puisque l'opposition britannique n'a pas eu pour résultat d'empêcher tout accord. Sans doute cette solution nécessitera-t-elle l'adaptation des processus de décision car certains points n'ont pas été tranchés, notamment les règles de majorité au Parlement européen. Mme Elisabeth Guigou a souligné que le compromis réalisé à Maastricht à partir des propositions de la France, de la Commission et de la présidence néerlandaise est à tout prendre préférable à l'édulcoration d'un volet social vidé de toute portée.

M. Maurice Blin a demandé des précisions sur l'opportunité de l'extension des compétences communautaires dans le domaine de la culture et de l'éducation, en particulier au regard du principe de subsidiarité. Il s'est enquis également de la cohésion franco-allemande tout au long de la négociation, en particulier à l'égard de l'union économique et monétaire.

Mme Elisabeth Guigou a confirmé la portée générale du principe de subsidiarité qui ne doit pas s'appliquer seulement aux nouveaux domaines de compétences, notamment à la culture et l'éducation, mais à l'ensemble des actions communautaires. Elle a rappelé que les dispositions arrêtées à Maastricht disposaient explicitement que l'action communautaire peut appuyer celle des Etats membres, ce qui permettra de développer la coopération alors qu'elle est parfois entravée. Elle a souligné que la France tenait à ce qu'un article dans le traité fit expressément référence à la culture pour tempérer la prédominance actuelle des impératifs de concurrence. Ainsi, la spécificité des biens et services culturels pourra être reconnue dans l'intérêt même de la Communauté et des actions, non pas protectionnistes, mais de soutien en faveur de la création par exemple pourront être développées, y compris dans le domaine audiovisuel. Cela sera particulièrement opportun pour encourager le cinéma européen. Mme Elisabeth Guigou a rappelé qu'en tout état de cause l'unanimité était de règle pour les actions communautaires dans les domaines de la culture et de l'éducation. En ce qui concerne la cohésion franco-allemande, Mme Elisabeth Guigou a évoqué l'entente parfaite qui a prévalu avant et pendant le conseil de Maastricht sur tous les problèmes faisant l'objet de la négociation, de nombreuses rencontres bilatérales ayant permis la concertation nécessaire pour élaborer des positions communes. Sans doute l'Allemagne était-elle plus réservée que nous sur le chapitre traitant de politique industrielle, refusant en particulier l'extension à ce domaine de la majorité qualifiée, mais elle était plus audacieuse sur la voie de la collaboration judiciaire et policière.

M. Louis Jung s'est déclaré convaincu que Maastricht est une grande chance pour l'Europe et s'est félicité que ce sommet ait été l'occasion de resserrer les liens de l'Allemagne avec la construction communautaire alors que l'on pouvait redouter une évolution vers un nouvel ensemble germano-russe. Il a interrogé le ministre sur le renforcement du soutien aux écoles européennes, alors que l'Education nationale en France ne s'y est pas toujours montrée très favorable.

Enfin, il s'est félicité, en tant que président de la délégation du Sénat à l'assemblée de l'U.E.O., des dispositions visant à établir la base d'une défense européenne, s'inquiétant cependant de la faible présence de la Communauté dans les pays nouvellement indépendants en Europe centrale et orientale alors que les Etats-Unis et le Japon y sont, eux, de plus en plus présents.

Mme Elisabeth Guigou a indiqué que les projets d'écoles européennes étaient généralement tout à fait dignes d'intérêt, mais qu'il fallait les examiner cas par cas ; elle a souligné que les dispositions arrêtées à Maastricht visaient d'abord à favoriser les échanges d'étudiants et la reconnaissance des diplômes. Elle a rappelé que Maastricht marquait le début d'un processus qui devait mener à terme à une défense européenne, l'U.E.O. constituant le "bras armé" de l'union européenne, mais que cette architecture devrait se compléter peu à peu en aménageant la compatibilité de ce système avec l'Alliance atlantique, elle-même en pleine évolution. L'important est d'avoir posé le principe d'une identité propre, mais les règles restent à négocier.

S'agissant des bouleversements encore en cours en Europe centrale et orientale, Mme Elisabeth Guigou a souligné que la Communauté s'était dotée d'instruments nouveaux et que son influence dépendrait pour beaucoup de la cohésion de la politique commune ; elle a mentionné à titre d'exemple la définition, sur proposition française, d'une "doctrine européenne" sur la reconnaissance des Etats.

M. Jean-Pierre Masseret a interrogé Mme Elisabeth Guigou sur le transfert du Conseil et du secrétariat de l'U.E.O. à Bruxelles et sur l'articulation des compétences de l'assemblée de cette organisation avec celles du Parlement européen à l'égard de la politique extérieure et de sécurité commune.

M. Jean François-Poncet, se félicitant de l'avancée réalisée à Maastricht, s'est interrogé sur le passage à la troisième phase de l'union économique et monétaire ; si seules la France et l'Allemagne répondaient aux critères fixés, serait-il concevable de créer une monnaie commune à ces seuls deux Etats ?

M. Jean François-Poncet a ensuite demandé si la proposition de création d'un corps d'armée franco-allemand avait seulement servi d'élément pour stimuler la réflexion ou si elle était promise à une pleine réalisation ; ce corps d'armée serait-il alors intégré à l'OTAN ou fonctionnerait-il sur le modèle de la brigade franco-allemande ? Il a souligné l'importance d'une question qui met en jeu des principes puisque ce corps d'armée pourrait être l'occasion d'une première mise en oeuvre pratique d'un élément de défense commune, en particulier s'il associait, outre la France et l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique.

M. Jean François-Poncet a souhaité savoir, par ailleurs, si le principe de subsidiarité était appelé à s'appliquer seulement aux compétences nouvelles ou s'il pourrait régir des domaines où sont déjà intervenus des réglementations communautaires que d'aucuns considèrent comme des interventions plus ou moins abusives, telles les directives sur la chasse.

Enfin, M. Jean François-Poncet a marqué quelques réserves quant à la déclaration optimiste selon laquelle Maastricht ouvrait la voie aux élargissements de la Communauté. Rappelant que c'est la règle de l'unanimité qui a été retenue en matière de politique étrangère commune, il a craint que des blocages ne soient à redouter dans une Communauté élargie. Il a évoqué d'autres difficultés potentielles tenant au nombre des commissaires, aux "privilèges" des "petits pays" et au ralentissement du taux de rotation de la présidence du Conseil. Il a souligné que l'architecture institutionnelle résultant de Maastricht apparaît particulièrement complexe. Les Etats candidats à l'adhésion, la Suède par exemple, pourront-ils revendiquer à leur tour les options qui ont été consenties à certains Etats membres ? Dès lors, le travail d'approfondissement de la Communauté ne doit-il pas être complété avant d'entreprendre son élargissement ?

Mme Elisabeth Guigou a réaffirmé que le passage à la troisième phase est en principe de droit et qu'il convient de se garder de tout pessimisme, compte tenu des incitations qui seront mises en oeuvre pendant la deuxième phase. Quant à la proposition franco-allemande de corps d'armée commun, elle a indiqué que son affinement était en cours, mais que Maastricht n'était pas le lieu de résolution des questions concrètes qui devront être recherchées également avec la Belgique et l'Espagne. Soulignant l'attachement de la France au succès de cette proposition dont elle souhaite la réalisation concrète, elle a

ajouté que rien ne s'opposerait à ce que ce corps d'armée soit placé sous l'autorité de l'U.E.O.

A propos de l'élargissement, Mme Elisabeth Guigou a indiqué que si des candidats à l'adhésion demandaient à user de droits d'option, à l'instar du Royaume-Uni, cette adhésion pourrait leur être refusée. Convenant que l'accord signé à Maastricht comportait sans doute une logique de construction à "géométrie variable", elle a souligné que cette orientation avait cependant permis d'aller plus loin que la seule définition d'un espace de libre échange. Si la Communauté devient le pôle de rassemblement de l'Europe, il faut accepter cette démarche progressive et prudente, à défaut d'autre solution. Ainsi les accords d'association entre les pays d'Europe centrale et la Communauté comportent un calendrier avec une première étape de cinq ans marquée par des avantages au profit des Etats associés, les disciplines devant s'égaliser à une échéance de dix ans.

M. Charles Descours a évoqué le risque d'une Communauté "à deux vitesses" et posé la question du fonctionnement des Fonds déjà existants et de l'opportunité de la création du nouveau Fonds de cohésion dont les domaines d'intervention paraissent recouper ceux du F.E.D.E.R. (Fonds européen de développement régional).

Mme Elisabeth Guigou a tenu à distinguer la logique de "géométrie variable" de celle de "Communauté à deux vitesses". Dans ce dernier cas en effet, l'exclusion de certains Etats est posée a priori vis-à-vis des disciplines communes sans que leur soit donnée la possibilité de rejoindre leurs partenaires. La logique de "géométrie variable" est différente : les Etats peuvent se retrouver dans certains groupes pour tels dossiers et dans d'autres pour d'autres questions. Le ministre a, par ailleurs, justifié l'institution d'un nouveau Fonds de cohésion à la demande des pays encore les moins prospères, emmenés par l'Espagne. Elle a souligné l'intérêt de la règle de la majorité qualifiée pour décider des interventions, notamment en faveur des investissements pour les grands réseaux transeuropéens dont le bénéfice peut être inégalement évident pour les différents Etats membres.

M. Michel Caldaguès a exprimé un certain scepticisme quant au rôle réservé aux Parlements nationaux ; ainsi, il existe un risque que la Conférence des Parlements de la Communauté, à l'instar de l'expérience des Assises de Rome, ne soit transformée en "porte-bannière" plutôt qu'en "vigile".

Rappelant le texte de la loi modifiant les pouvoirs des délégations parlementaires pour les Communautés européennes, M. Michel Caldaguès a souhaité que soit pleinement respectée la disposition qui prévoit la transmission, par le Gouvernement, de tous les projets de réglementations communautaires, préalablement à leur adoption par le Conseil. Le respect de cette procédure apparaît comme particulièrement nécessaire pour permettre le contrôle de l'application du principe de subsidiarité.

Enfin, M. Michel Caldaguès s'est interrogé sur la portée des dispositions arrêtées à Maastricht et qui reconnaissent la faculté pour les Etats membres de maintenir ou d'édicter des exigences renforcées en matière de droit social et de protection de consommateurs. Ces normes nationales plus exigeantes ne comportent-elles pas un risque de segmentation nouvelle du marché et de résurgences protectionnistes ?

Mme Elisabeth Guigou a souligné que rien ne s'opposerait à ce que les commissions se saisissent des textes communautaires et entendent les ministres compétents, à l'instar de la décision prise par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale de recevoir deux fois par an le ministre du travail au sujet des projets de directives relevant de sa compétence.

Elle a exposé que la France avait insisté pour que soit prévue la possibilité de normes plus strictes en matière sociale et de protection des consommateurs afin de prévenir tout "dumping social" et tout nivellement par le bas. Ainsi, les nouvelles règles adoptées en France pour la protection des femmes enceintes pourront s'appliquer nonobstant le moindre niveau d'exigence des règles communautaires. Elle a cependant précisé qu'en aucun cas les normes plus strictes ne peuvent faire obstacle aux dispositions du Traité et en particulier à la libre concurrence.

M. Michel d'Aillières a exprimé son accord de principe avec la mise en place progressive, sur une durée de sept à huit ans, des structures définies à Maastricht, s'inquiétant cependant du calendrier exact et du caractère impératif des orientations retenues. Comment l'Europe en particulier pourrait-elle réagir plus efficacement qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent en cas de "crise", comme celle qui affecte actuellement la Yougoslavie.

Mme Elisabeth Guigou a indiqué que le calendrier était précisément établi, notamment en ce qui concerne l'union économique et monétaire, et a mentionné le rôle de l'institut monétaire européen, chargé de préparer cette échéance ultime.

A propos de la situation yougoslave, Mme Elisabeth Guigou a déclaré que si le processus de décision retenu pour la politique étrangère commune avait été mis en place en juillet dernier, la réaction communautaire aurait sans doute été plus rapide et plus efficace. Une intervention directe demeure cependant exclue notamment à cause de l'opposition britannique, et généralement, de la contrainte de la décision unanime.

M. André Jarrot a évoqué une récente déclaration de M. Felipe Gonzalez au lendemain de Maastricht selon laquelle certains pays conditionneraient leur adhésion aux dispositions arrêtées, et notamment à l'U.E.M., à un renforcement de la cohésion économique et sociale.

Mme Elisabeth Guigou s'est étonnée de cette déclaration, soulignant que l'Espagne avait souscrit, sans aucune réserve, au texte des traités.

Le président Jacques Genton s'est félicité du chemin parcouru pour la reconnaissance du principe de subsidiarité, rappelant la perplexité qui avait tout d'abord accueilli cette idée lors des rencontres avec les représentants des autres parlements membres. Se félicitant de l'inscription de ce principe dans les traités, M. Jacques Genton s'est cependant inquiété de son contrôle, qui devrait ressortir à

un organe politique et non à la Cour de Justice des Communautés européennes.

A l'égard de la participation des parlements nationaux à la construction communautaire, le président Jacques Genton a souligné les progrès déjà obtenus sur la base de la loi augmentant les pouvoirs des délégations, mais a souhaité une nouvelle amélioration de la communication des projets en discussion. Il s'est félicité également du protocole adopté à Maastricht et qui mentionne la Conférence des parlements tout en rappelant la leçon ambiguë de la première conférence tenue à Rome en décembre 1990 dont le résultat avait été largement obéré par des procédures peu équilibrées.

Mme Elisabeth Guigou, considérant qu'il appartient essentiellement aux parlements nationaux d'agir afin que cette conférence soit de plus en plus efficace, a indiqué par ailleurs que tout serait mis en oeuvre pour éviter que la Cour de Justice des Communautés européennes n'ait à statuer sur l'application du principe de subsidiarité. En particulier il faut faire confiance à la Commission pour respecter, dès la formulation de ses initiatives, le nouvel article 3 B, le Conseil des ministres la rappelant, le cas échéant, au respect du principe de subsidiarité.

Mme Elisabeth Guigou a tenu à rappeler encore, parmi les progrès obtenus à Maastricht, la déclaration annexe qui consacre la spécificité des départements d'outre-mer et des régions ultrapériphériques.

*

* *

2. Audition de M. Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes.

Lors d'une deuxième réunion le jeudi 19 décembre 1991, la commission, avec la délégation parlementaire pour les Communautés

européennes, a entendu **M. Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes.**

M. Jacques Delors a tout d'abord situé les accords de Maastricht, dont les textes devraient, selon lui, être disponibles en février 1992, dans le contexte des récents progrès accomplis en matière de construction européenne.

S'agissant de l'objectif 1992 et de l'Acte unique européen, dont la portée avait été, selon M. Jacques Delors, sous-estimée dans certains pays, le président de la Commission des Communautés a indiqué que la totalité des textes nécessaires à la mise en oeuvre du marché unique auront été adoptés en 1992. Puis, M. Jacques Delors a évoqué les origines de l'Union économique et monétaire, envisagée dès le Conseil européen de Hanovre, en février 1988. Quant aux principaux éléments de l'Union politique européenne, ils ont été affirmés au Conseil européen de décembre 1990, après que les événements est-européens de 1989-1990 eurent, ainsi que l'a rappelé M. Jacques Delors, rendu nécessaire l'affirmation d'une identité politique communautaire cohérente. A cet égard, M. Jacques Delors a estimé que les positions communautaires sur la perestroïka, l'évolution de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, et l'Afrique du Sud, avaient pu constituer, dès les années 1990-1991, les prémisses de la politique étrangère commune, dont le principe avait été posé à Maastricht.

Le président de la Commission des Communautés européennes a alors souligné les différentes mesures tendant à ouvrir la Communauté sur l'extérieur, qu'il s'agisse de l'accord conclu avec l'Association européenne de libre échange, en vue de la constitution d'un Espace économique européen (E.E.E.), ou des traités de commerce et de coopération, puis d'association, conclus avec certains pays d'Europe centrale et orientale. Puis M. Jacques Delors s'est interrogé sur la dynamique susceptible de résulter de Maastricht pour la construction européenne. Il a évoqué en premier lieu l'importance de l'Union économique et monétaire. Celle-ci permettra une coopération accrue entre Etats qui les conduira vers une véritable convergence économique. Elle aboutira à l'instauration d'une monnaie unique gérée par une banque centrale indépendante. Le dispositif retenu préservera la souveraineté de chaque Etat sur 95 % de ses dépenses publiques.

- L'engagement pris revêt un caractère irréversible sauf pour la Grande-Bretagne : la monnaie unique sera créée au plus tôt le 1er janvier 1997 et au plus tard le 1er janvier 1999.

- Son application aura une progressivité raisonnable : sur la base de critères quantitatifs, c'est une appréciation politique qui sera portée sur le niveau de préparation de chaque Etat à intégrer le système proposé.

- Une indispensable rigueur sera attendue des politiques économiques suivies qui conditionnera la qualité de cette monnaie unique.

Décrivant ensuite les progrès substantiels constatés en matière de politique de défense commune, M. Jacques Delors a fait observer que les points de vue divergents, exprimés avant le sommet de Rome de l'OTAN, s'étaient rassemblés à Maastricht notamment pour faire de l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.) le creuset d'une défense commune. L'U.E.O. agira en conformité avec les engagements de l'Alliance atlantique et dans le cadre des décisions arrêtées par le Conseil européen.

S'agissant de la politique étrangère commune, M. Jacques Delors a fait part de sa perplexité sur l'efficacité du système retenu. Le texte adopté sera selon lui difficile à appliquer et le mécanisme qu'il retient n'est pas, de l'avis du président de la Commission européenne, à la hauteur des espérances que certains avaient pu nourrir.

M. Jacques Delors aurait pour sa part préféré que sur la base d'intérêts essentiels aux Douze, définis par le Conseil européen, il ait été possible de décider d'actions en commun dont la mise en oeuvre aurait donné lieu à l'application de la majorité qualifiée. Certes, le domaine aurait été limité, mais l'efficacité du système en aurait été accrue.

Pour définir le nécessaire équilibre qu'il convenait d'établir entre les différents objectifs communautaires, M. Jacques Delors a tout

d'abord fait valoir la nécessité d'une contrepartie politique et démocratique à l'intégration économique monétaire. Il a également insisté sur l'urgence d'une coopération accrue dans le cadre de l'espace européen. A cet égard, tout en regrettant que des dispositions industrielles n'aient été incluses dans le système de décision communautaire qu'à l'unanimité, M. Jacques Delors a fait remarquer que la recherche et la formation, ainsi que les grands réseaux d'infrastructures avaient été intégrés dans les actions communautaires décidées à la majorité.

Puis le président de la Commission européenne a insisté sur l'importance du domaine de la cohésion économique et sociale destiné à donner aux régions des perspectives de développement. Il a appelé le Parlement français à soutenir ces politiques de solidarité qui encouragent la reconversion industrielle et le développement rural.

S'agissant de la dimension sociale du Conseil de Maastricht, M. Jacques Delors a estimé que la politique sociale communautaire ne se traduirait pas, dans les pays européens les moins développés, par une moindre compétitivité imputable à des coûts de production défavorables. Il a également fait observer que les pays les plus développés ne pâtiraient d'aucun "dumping social". Rappelant par ailleurs que la règle de l'unanimité avait, jusqu'au Conseil de Maastricht, empêché l'élaboration d'une législation sociale commune, M. Jacques Delors a indiqué que les institutions communautaires s'abstiendraient d'intervenir dans ce domaine si les partenaires sociaux, dont l'autonomie traditionnelle serait respectée, parvenaient à la conclusion d'une convention collective à l'échelle européenne.

Evoquant alors l'incidence du Conseil de Maastricht sur les institutions communautaires, M. Jacques Delors a souligné que, en vertu du principe de subsidiarité, la Communauté agirait dans le cadre de ses compétences exclusives et qu'elle respecterait les compétences nationales. Si ce principe de subsidiarité n'était pas strictement respecté par l'ensemble des institutions européennes, il pourrait en résulter l'échec de l'aventure européenne". Le droit d'asile et les politiques d'immigration continueront, ainsi que l'a précisé M. Jacques Delors, à relever des compétences propres de chaque Etat membre.

D'autre part, les accords de Maastricht ne devraient pas, selon M. Jacques Delors, modifier les compétences de la Cour de justice des Communautés, alors que les pouvoirs du Parlement européen et du Conseil en sortiraient renforcés.

Par ailleurs, s'agissant des Parlements nationaux, M. Jacques Delors a évoqué la possibilité que les Commissaires européens comme le Président de la Commission, puissent être auditionnés par les commissions compétentes avant l'adoption des directives les plus importantes si les gouvernements nationaux en sont d'accord.

M. Jacques Delors a, pour finir, estimé que l'adhésion d'une ou deux unités supplémentaires, telles que la Suède ou l'Autriche par exemple, à la Communauté ne nécessiterait pas de modification du dispositif institutionnel mis en place à Maastricht, alors que l'élargissement de la Communauté à 18, voire à 24, rendrait inévitables de profondes révisions institutionnelles.

M. Jacques Delors a ensuite répondu aux questions de :

- M. Jacques Genton, président de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes sur l'évolution et la sanction du principe de subsidiarité, d'une part, et sur le contenu des protocoles relatifs au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne ainsi que sur les conférences des Parlements, d'autre part.

S'agissant de la subsidiarité, le président de la Commission a insisté sur le fait qu'il s'agissait plus d'une question d'état d'esprit que d'un problème juridique devant être sanctionné par la Cour de justice des Communautés européennes, celle-ci pouvant juger d'un abus de pouvoir mais pas de la répartition des compétences. Pour ce qui est du rôle des Parlements nationaux, M. Jacques Delors a fait valoir la disponibilité de la Commission tant à l'égard des Parlements nationaux que des structures de concertation les concernant.

- *M. Christian de La Malène sur la distorsion semblant exister entre l'appréciation des résultats du Sommet de Maastricht, qui lui est apparu comme beaucoup plus favorable dans la presse française que dans la presse étrangère. M. Jacques Delors a insisté sur le progrès accompli, selon lui, dans le domaine de la politique de sécurité et de défense.*

- *M. Maurice Blin sur la dérive des coûts qui caractérise la construction européenne ainsi que sur les voies et moyens à explorer afin de répondre à la nécessité d'instaurer des dispositifs nouveaux de contrôle et de freinage des dépenses communautaires. M. Jacques Delors, en approuvant les propositions formulées par M. Maurice Blin, a néanmoins insisté sur l'importance des dépenses relatives à la politique agricole commune (P.A.C.) ainsi que sur leur impact direct en France, sur le caractère déterminant des politiques de solidarité tendant à renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté ainsi que sur le fait que les nouvelles politiques communes devraient décharger d'autant les budgets nationaux. Le président de la Commission a conclu en se prononçant en faveur d'un renforcement du contrôle des dépenses communautaires.*

- *M. Yves Guéna sur l'extension des pouvoirs communautaires, l'ambiguïté du principe de la subsidiarité et enfin sur le déficit persistant du contrôle démocratique au cours de la construction européenne. M. Jacques Delors a notamment rappelé les progrès accomplis à Maastricht dans le domaine du respect du principe de subsidiarité.*

- *M. Michel Caldaguès sur le nombre d'Etats qui seraient susceptibles d'adopter automatiquement la monnaie unique européenne en 1999.*

- *M. Ernest Cartigny sur les rôles respectifs de la Commission et des Parlements nationaux dans l'application du principe de subsidiarité. M. Jacques Delors a admis que la Commission ne devait pas intervenir dans tous les domaines et a souligné le rôle potentiel de la Conférence des Parlements nationaux dans la mise en oeuvre du principe de subsidiarité.*

- *M. Jean-Pierre Bayle qui, après avoir réaffirmé la nécessité d'associer les Parlements nationaux à la construction communautaire en l'état du statut actuel du Parlement européen et regretté que la proposition française d'institution d'un Congrès n'ait pas été retenue, a souhaité savoir si la Commission avait l'intention de mener des campagnes de sensibilisation de l'opinion sur le thème de la citoyenneté européenne. Après avoir indiqué qu'il était personnellement favorable à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, M. Jacques Delors a estimé qu'il était du ressort des gouvernements nationaux d'engager des actions de sensibilisation de leurs opinions.*

- *M. Michel Crucis sur les perspectives et les conséquences potentielles des élargissements envisageables de la Communauté européenne. M. Jacques Delors a fait état des traités d'association récemment conclus avec la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne. En raison de leur caractère mixte, ils devraient, selon lui, être prochainement soumis aux Parlements nationaux.*

- *M. Paul Masson sur la répartition des responsabilités de la Commission, d'une part, et du Conseil, d'autre part; dans le domaine des conséquences de la mise en place de la libre circulation sur la sécurité intérieure des Etats. M. Jacques Delors a rappelé le rôle spécifique de la Commission dans la mise en oeuvre de l'article 8a relatif à la suppression des frontières physiques intérieures entre les Etats. Le président de la Commission a fortement insisté sur le fait que les dispositions relatives à la sécurité intérieure des Etats consécutives à la libre circulation ressortissaient du domaine exclusif de la coopération intergouvernementale.*

- *M. Michel Poniatowski sur la nécessité d'apporter une solution rapide au problème du "déficit démocratique" de la Communauté et de mettre en pratique le principe de subsidiarité trop souvent oublié, selon lui, par la Commission. M. Jacques Delors a réaffirmé sa volonté d'appliquer toujours plus strictement le principe de la subsidiarité.*

- *M. Christian Poncelet sur l'évolution de la notion de citoyenneté européenne dès lors qu'un nouvel Etat, par exemple la Turquie, tiendrait à adhérer à la Communauté.*

* *

3. Audition de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères.

Au cours d'une troisième réunion, le jeudi 9 avril 1992, la commission a procédé à l'audition de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères.

Abordant en premier lieu la perspective de ratification du traité de Maastricht, M. Roland Dumas a décrit la procédure qui serait suivie : le Conseil constitutionnel donnera prochainement son avis sur la conformité à notre Constitution de ce traité, par exemple des dispositions relatives au droit de vote des ressortissants de la Communauté et des incidences de l'union économique et monétaire sur la souveraineté nationale.

Compte tenu de l'avis du Conseil constitutionnel, le Gouvernement souhaite voir aboutir dans un très court délai, et dans toute la mesure du possible avant l'été, les procédures de révision constitutionnelle puis de ratification du traité. Cette dernière phase pourrait même être engagée au plus tôt au niveau des commissions parlementaires.

Aux yeux de M. Roland Dumas, deux considérations plaident pour un aboutissement rapide de cette double procédure : pour la France, la ratification du traité de Maastricht doit être achevée avant que d'autres sujets ne soient débattus dans la deuxième moitié de l'année ; par ailleurs la France, partageant avec la République fédérale d'Allemagne l'initiative de ce traité se doit d'imprimer un élan politique vis-à-vis de nos partenaires.

Le ministre d'Etat a ensuite répondu aux interrogations de

:

- M. Michel d'Aillières sur la possibilité de modifier ou de renégocier le traité de Maastricht. Le ministre a indiqué qu'une renégociation du traité imposerait l'ouverture d'une nouvelle conférence intergouvernementale et ne manquerait pas de susciter des demandes

reconventionnelles des différents pays ; il a estimé qu'il ne fallait pas retenir cette hypothèse mais qu'en revanche des interprétations et des précisions pouvaient être apportées à certaines clauses du traité.

- M. Xavier de Villepin sur les inconvénients qu'il y aurait, pour la France, à ratifier de manière précipitée le traité de Maastricht alors que l'exemple de la convention de Schengen démontre que son exemple n'est pas nécessairement suivi par ses partenaires. Le ministre d'Etat a estimé qu'à l'inverse de la convention de Schengen, le traité de Maastricht est, par sa nature, essentiellement politique et que sa ratification par le Parlement français aurait un effet d'entraînement important pour les autres pays de la Communauté.

- M. Philippe de Gaulle sur les dispositions relatives au vote des étrangers et sur la possibilité de dénoncer telle ou telle mesure contenue dans le traité. Le ministre d'Etat a précisé que le Conseil constitutionnel avait été saisi sur l'ensemble du traité et que celui-ci comportait -au demeurant- des éléments de souplesse, en particulier sur les modalités de vote des étrangers.

- M. Michel Crucis sur le lien qui s'établirait entre le vote portant sur la révision constitutionnelle et le vote sur la ratification du traité lui-même. Le ministre d'Etat a rappelé que le respect de la Constitution imposait la révision constitutionnelle préalablement à la ratification du texte proposé.

- M. Jean Lecanuet, président, sur la procédure parlementaire ou référendaire qui sera utilisée par le Gouvernement pour faire aboutir le projet de révision constitutionnelle. Le ministre d'Etat a estimé que cette question serait tranchée, le moment venu, compte tenu notamment des votes intervenus à l'Assemblée nationale et au Sénat.

- M. Marc Lauriol sur le risque de voir l'Union monétaire européenne prendre la forme d'une "zone mark". M. Roland Dumas a marqué qu'une étape essentielle serait franchie lorsque l'Europe disposera d'une monnaie et d'une banque centrale européenne ; il a rappelé que la France est dans une situation monétaire particulièrement saine et qu'elle figure à ce jour, aux côtés du Luxembourg et du Danemark, parmi les trois seuls pays qui rempliraient aujourd'hui les critères pour

un passage à la troisième phase de l'Union monétaire. Le président Jean Lecanuet a estimé à cet égard que seule l'énergie des peuples était éternelle, par delà les évolutions nationales conjoncturelles, et qu'une bonne gestion financière du Gouvernement devait placer la France dans des conditions favorables pour aborder l'Union monétaire. M. Marc Lauriol a également estimé qu'un vote sur la révision constitutionnelle, répondant à des considérations juridiques, n'entraînait pas de plein droit le vote sur la ratification du traité lui-même incluant nécessairement une appréciation d'opportunité politique. Il a enfin rappelé que les dispositions du traité prévoyaient non seulement le droit de vote des étrangers ressortissants des pays membres de la Communauté mais également leur éligibilité.

- M. Michel Poniatowski sur les limites des lettres interprétatives possibles et sur le caractère irréversible du traité. Le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères a confirmé la possibilité de lettres interprétatives à la condition naturellement qu'elles ne vident pas le traité de son contenu. Sur l'irréversibilité du traité, il a rappelé le principe "donner et retenir ne vaut" mais précisé que des phases successives étaient prévues dans plusieurs domaines et notamment une révision éventuelle en 1996 sur les questions de sécurité et de défense et sur les institutions.

- M. André Bettencourt sur le sort de l'union monétaire dans l'hypothèse où le moment venu aucun pays, ou à l'inverse tous les pays, réuniraient les conditions requises pour adhérer à l'union monétaire. Le ministre d'Etat a estimé qu'on ne pouvait à ce jour formuler que des hypothèses nécessairement fragiles mais que l'orientation était claire quant à l'objectif poursuivi.

Le ministre d'Etat a ensuite répondu aux questions des commissaires sur les autres sujets de l'actualité internationale.

*

* *

4. Audition de M. Egon Klepsch, président du Parlement européen.

Lors d'une quatrième réunion, le mardi 21 avril 1992, la commission, élargie à la délégation parlementaire pour les Communautés européennes que préside M. Jacques Genton, a entendu M. Egon Klepsch, président du Parlement européen.

Le président du Parlement européen a relevé tout d'abord l'importance des changements vécus récemment par l'Europe et dans lesquels s'inscrivait le traité de Maastricht. De l'avis de M. Egon Klepsch, ce traité, sans être exempt de quelques critiques, constituait un pas en avant très important. Il a précisé que le Parlement européen avait d'ailleurs largement et rapidement approuvé les dispositions du traité de Maastricht.

M. Egon Klepsch a souligné l'importance de la position qui serait prise par la France, compte tenu du rôle qui était le sien dans le processus de construction communautaire. M. Egon Klepsch a indiqué que le Parlement européen, pour sa part, suivrait avec attention la mise en oeuvre du traité, en particulier en ce qui concerne la coopération avec les parlements nationaux ainsi qu'avec la Commission et le Conseil.

Le président du Parlement européen a ensuite insisté sur l'importance de l'élargissement de la Communauté qui, à son avis, allait de pair avec son approfondissement et qui nécessiterait, sans doute, des réformes des structures institutionnelles. A cet égard, la Communauté avait une responsabilité particulière à l'égard de l'Europe de l'Est dans la recherche d'un nouvel équilibre mondial. M. Egon Klepsch a précisé que les nouveaux problèmes auxquels était confronté le continent, questions de minorités, querelles de nationalités, devaient impliquer davantage la Communauté.

Concluant son propos, M. Egon Klepsch a souligné que pour le Parlement européen une étroite coopération avec les parlements nationaux était une condition essentielle de progrès

A l'issue de cet exposé, M. Jacques Genton, rappelant le travail accompli par la délégation sénatoriale pour les Communautés européennes, et évoquant les Assises parlementaires de Rome, tenues

en 1990, s'est interrogé sur les voies d'une amélioration des relations entre parlements nationaux et institutions européennes. Selon M. Egon Klepsch, cette amélioration passe, en premier lieu, par un effort d'information qui implique, selon lui, l'approfondissement des rencontres entre le Parlement européen et les parlements nationaux, au niveau notamment des conférences des présidents et des commissions compétentes, et, en deuxième lieu, par un renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement européen. M. Egon Klepsch a, par ailleurs, évoqué l'incidence d'un élargissement éventuel de la Communauté sur l'équilibre institutionnel européen.

Puis, à la demande de M. Louis Jung, M. Egon Klepsch a fait observer que le principe de subsidiarité devait, selon lui, constituer la base de la répartition des compétences entre Etats, régions, et institutions communautaires. Il a estimé que les accords de Maastricht pourraient aboutir à un renforcement des pouvoirs du Parlement de Strasbourg, en raison notamment de la clause évolutive, selon laquelle une décision prise à la majorité des membres du Conseil serait assortie d'une décision prise à la majorité des membres du Parlement. La ratification des traités exigerait ainsi, d'après M. Egon Klepsch, une majorité de 260 voix. Parmi les nouveaux droits reconnus au Parlement européen, M. Egon Klepsch a cité la formation de commissions d'enquête ainsi que la création d'un poste de médiateur rattaché au Parlement de Strasbourg. M. Egon Klepsch a néanmoins regretté que les compétences du Parlement européen ne s'étendent ni aux contrôles sur les recettes budgétaires, ni à l'examen des traités relatifs aux Communautés. Puis le président du Parlement européen a estimé que l'élargissement de la Communauté économique européenne vers l'est de l'Europe et vers le bassin méditerranéen devrait aller de pair avec l'approfondissement de la Communauté, sans pour autant que soient négligées les responsabilités des membres de l'Union à l'égard des pays en développement. Considérant que la Communauté doit être un "point d'ancrage" dans un monde en mutation, M. Egon Klepsch a tout particulièrement souligné le rôle déterminant joué par la France dans le processus européen.

Après avoir rappelé que le traité de Maastricht n'avait pas tranché la question du nombre et de la répartition par nationalité des députés européens, le président Jean Lecanuet a souhaité connaître la position du Parlement européen à ce sujet.

M. Egon Klepsch a fait valoir que cette question avait été effectivement mise entre parenthèses mais qu'une exigence pour son

règlement ultérieur avait été retenue : fixer en premier lieu le nombre global de députés européens compte tenu des perspectives d'élargissement. Il a indiqué qu'un projet en cours d'examen au sein de la commission institutionnelle du Parlement européen envisageait un total de 660 députés pour 19 Etats membres. S'agissant de la répartition des parlementaires, M. Egon Klepsch a précisé que les hypothèses de travail du Parlement européen étaient de retenir pour chaque Etat un nombre de députés proportionnel à sa population, un plancher étant cependant fixé afin d'assurer la représentation des petits pays. Il a par ailleurs estimé à titre personnel, d'une part, qu'il n'était plus possible d'accroître le nombre des commissaires, d'autre part, que les structures du Conseil elles aussi devraient être remaniées, sans doute avant le 1er janvier 1993, date à laquelle débuteraient les négociations sur l'adhésion de nouveaux Etats à la Communauté.

*

* *

5. Audition de M. Jean-Louis Beffa, président de la Compagnie de Saint-Gobain.

Lors d'une cinquième réunion, le mercredi 6 mai 1992, la commission a entendu M. Jean-Louis Beffa, président de la Compagnie de Saint Gobain.

M. Jean-Louis Beffa a tout d'abord présenté le groupe Saint Gobain. Il a notamment souligné qu'un tiers de ses 105.000 salariés était français et les deux autres tiers non français, et que si un tiers du chiffre d'affaires était réalisé en France, 80 % l'étaient en Europe.

Evoquant ensuite la stratégie industrielle de son groupe, M. Jean-Louis Beffa a formulé plusieurs observations. En premier lieu, les grands groupes internationaux sont soumis à une exigence de concentration sur un nombre limité de métiers dans lesquels ils doivent occuper une position de leaders. En second lieu, les véritables concurrents d'une entreprise comme Saint Gobain ne sont pas européens mais des groupes américains ou japonais assis sur de grands marchés intérieurs. M. Jean-Louis Beffa a ajouté que l'on assistait en outre à l'émergence progressive de nouvelles zones de

développement en Asie, y compris en Chine populaire, caractérisées par un très fort potentiel de création industrielle. Face à cette évolution, il est urgent, pour les Européens, de se rassembler. En troisième lieu, M. Jean-Louis Beffa a insisté sur le fait que Saint Gobain ne menait pas une stratégie mondialiste "à-nationale". La compagnie s'appuie en effet sur un socle français caractérisé par une culture, une langue et un actionnariat qui lui permet de mener sa stratégie à long terme. Après s'être appliquée à reconstituer ce socle français mis à mal par la crise, elle s'attache à créer un socle européen, et avant tout franco-allemand, base économique indispensable pour la poursuite de son expansion.

S'agissant du traité de Maastricht, M. Jean-Louis Beffa a observé qu'il constituait une architecture, un cadre juridique, sans doute imparfait mais qui pouvait et devait évoluer. La véritable question, a-t-il noté, est de savoir si on veut aller de l'avant ou non dans la construction européenne.

Estimant que l'Union économique et monétaire représentait pour l'Europe une étape essentielle, M. Jean-Louis Beffa a rappelé qu'il était indispensable de mener par ailleurs un ensemble de politiques communes permettant d'améliorer l'environnement global et notamment social des entreprises européennes.

Reconnaissant que le traité ne réglerait pas tous les problèmes de l'Europe et de la France, M. Jean-Louis Beffa a toutefois considéré qu'il pousserait notre pays à plus de cohérence, à plus de solidarité et à consolider les résultats obtenus en matière notamment d'inflation et de commerce extérieur.

Evoquant la situation particulière de l'économie française dans la Communauté, M. Jean-Louis Beffa a estimé que les entreprises françaises étaient désormais compétitives y compris face à l'Allemagne, même si elles manquent encore de l'expérience et du tissu industriels qui font la force de l'économie allemande.

Enfin, M. Jean-Louis Beffa a souligné que les conséquences d'un rejet du traité de Maastricht pourraient être extrêmement graves. Il a ainsi noté que "la non Europe" était potentiellement beaucoup plus proche qu'auparavant depuis la réunification allemande. Le risque

existe désormais de la constitution d'une zone de libre échange sans politiques communes et marquée par la suprématie allemande.

Evoquant l'affaire de Havilland, M. Marc Lauriol s'est interrogé sur la politique actuelle de la Communauté en matière de concurrence. Il a fait part de sa crainte qu'une monnaie unique ne génère un surcroît de chômage en France en empêchant les fluctuations des taux de change et d'intérêt. Il s'est inquiété de la logique de libre échange qui sous-tendait à ses yeux l'économie générale du traité. M. Jean-Louis Beffa a admis que l'attitude de la Commission européenne ne répondait pas toujours à une logique industrielle correspondant à sa conception de l'Europe. Il a estimé qu'une fois le cadre de Maastricht établi, il conviendrait de réfléchir à un fonctionnement plus efficace des institutions communautaires. Il a fait valoir à cet égard que le principe de subsidiarité inscrit dans le traité était très prometteur. M. Jean-Louis Beffa a par ailleurs rappelé qu'il était désormais admis par l'ensemble des chefs d'entreprise que l'inflation ne permettait pas de lutter réellement contre le chômage. La véritable solution au sous-emploi, a-t-il jugé, consisterait à avoir la préoccupation de l'industrie dans toute notre politique, notamment sociale et fiscale.

A M. Xavier de Villepin qui l'interrogeait sur la politique européenne à l'égard du Japon et du Sud-Est asiatique, les possibilités d'élargissement de la Communauté aux pays de l'Europe de l'Est et les créations d'emploi que pourrait induire l'Union économique et monétaire, M. Jean-Louis Beffa a répondu que l'Europe devrait mener une politique plus ferme à l'égard du Japon qui dispose d'excédents commerciaux permanents. Il a estimé que la Communauté n'était pas prête à l'élargissement et que celui-ci ne pourrait pas en tout état de cause intervenir selon les mêmes conditions pour tous les pays de l'Est. Enfin, il a fait observer que des créations d'emplois étaient possibles dans les services dès lors que l'industrie prenait en charge les contraintes du commerce extérieur.

M. Jacques Golliet s'est interrogé sur les conséquences du traité pour des entreprises de taille plus modeste que Saint Gobain et sur les raisons du clivage entre partisans et opposants au traité dans le milieu industriel. Après avoir considéré que l'arrêt de la construction européenne serait bien plus préjudiciable aux entreprises que sa poursuite, M. Jean-Louis Beffa a estimé que les trop petites entités industrielles devraient sans doute à terme se rapprocher. Il a considéré que le clivage entre adversaires et partisans de Maastricht passait entre

ceux qui souhaitaient d'abord améliorer le fonctionnement actuel de la Communauté et ceux qui estimaient nécessaire de franchir rapidement une nouvelle étape dans la construction communautaire.

A M. Robert-Paul Vigouroux qui l'interrogeait sur l'harmonisation des politiques sociales à l'échelle européenne et sur l'avenir de l'Afrique et de l'Amérique latine, M. Jean-Louis Beffa a répondu, d'une part, que s'il fallait mettre en place un tronc social commun européen, il ne lui paraissait en revanche pas possible de parvenir à une uniformisation totale en matière sociale, d'autre part, que s'il avait confiance en la capacité de développement de l'Amérique latine, il était très pessimiste quant à l'avenir du continent africain et notamment du Maghreb auquel la France se doit d'attacher une attention particulière.

*

* *

6. Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes.

Au cours d'une sixième réunion, le jeudi 14 mai 1992, la commission, élargie à la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, a entendu Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes.

Mme Elisabeth Guigou a tout d'abord rappelé que le traité de Maastricht constitue, sur le plan économique, «l'aboutissement d'une démarche qui a commencé avec la CECA en 1951» et qui permettra à l'Europe d'«exister davantage face aux Etats-Unis et au Japon». Elle a ensuite indiqué que le traité de Maastricht organisait «l'association des partenaires sociaux» et mettait la Communauté, grâce au vote à la majorité, en mesure d'appliquer la charte sociale européenne.

«Aboutissement» sur le plan économique, le traité de Maastricht représente également le «début de l'Europe politique» à travers notamment les stipulations relatives à la politique extérieure et de sécurité commune, dont Mme Elisabeth Guigou a souligné

l'importance, car cet aspect nouveau de la construction européenne correspond au souci de stabilité et de sécurité exprimé par les dirigeants d'Europe centrale et orientale.

Puis Mme Elisabeth Guigou a fait observer que l'apparition d'une «véritable citoyenneté européenne», permettant aux citoyens de «prendre en charge, eux-mêmes, une partie de la vie publique», serait susceptible de compenser le déficit démocratique dont s'accompagne trop souvent, selon elle, la construction européenne.

Abordant ensuite les aspects institutionnels du traité de Maastricht, le ministre délégué aux affaires européennes a insisté sur la mise en place des formules nouvelles que constituent la politique extérieure et de sécurité commune ainsi que l'espace de sécurité intérieure. Mme Elisabeth Guigou a, à cet égard, montré qu'elles relèvent plus, pour l'instant, de la coopération intergouvernementale que des règles communautaires.

Rappelant que la Conférence des Parlements, qui représente, selon elle, une importante innovation sur le plan institutionnel, favoriserait la coopération entre Parlements nationaux et Parlement européen, Mme Elisabeth Guigou a estimé que les pouvoirs législatifs impartis à celui-ci pourraient, après 1996, être adaptés à un éventuel élargissement de la Communauté.

Le ministre des affaires européennes a ensuite souligné l'impact favorable susceptible de résulter, sur la croissance et l'emploi, de la politique de stabilité des prix consacrée par le traité de Maastricht. Elle a, par ailleurs, rappelé que l'instauration d'une monnaie unique n'impliquerait, pour la France, que la poursuite des efforts économiques actuellement mis en oeuvre.

Répondant ensuite aux critiques adressées au traité de Maastricht portant sur l'«égoïsme» communautaire à l'égard des demandes formulées par les pays de l'autre Europe, Mme Elisabeth Guigou a souligné que l'Union européenne constituerait précisément l'«un des éléments autour desquels s'organisera le continent européen». Ce «rôle d'ancrage» doit, selon le ministre des affaires européennes,

être tenu tant à l'égard de l'Europe centrale et orientale qu'à l'égard des pays riverains de la Méditerranée.

Estimant la Communauté condamnée à chercher une «voie originale» de construction européenne, Mme Elisabeth Guigou a souligné l'originalité qui caractérise le principe de subsidiarité ; celui-ci sera, selon elle, à l'origine d'un meilleur partage entre compétences nationales et communautaires.

En conclusion, le ministre délégué aux affaires européennes a estimé que le traité de Maastricht constitue un cadre qui vaudra d'abord par l'application qui en sera faite et que le «défi auquel (le traité de Maastricht) tente de répondre, c'est que se propage sur l'ensemble du continent ce que nous avons pu réaliser à douze : la paix d'abord, et une certaine façon d'organiser, sans renoncer à notre identité, la mise en commun de certains efforts, car c'est le seul moyen pour nous de continuer à peser sur les affaires du monde».

Mme Elisabeth Guigou a ensuite eu un échange de vues avec MM. Michel Poniatowski, Jean-Pierre Bayle et Marc Lauriol sur la notion de subsidiarité. M. Michel Poniatowski s'est inquiété des conditions dans lesquelles l'application de ce principe serait assurée. Il a regretté qu'elle ne soit pas confiée à un Congrès mais à la Cour de justice des Communautés européennes. M. Marc Lauriol a souligné que la subsidiarité, aux termes mêmes du traité, ne trouverait pas à s'appliquer pour les compétences directes de la Communauté, lesquelles venaient pourtant d'être étendues par le traité. Le ministre délégué aux affaires européennes s'est félicité de ce que le principe de subsidiarité soit désormais inscrit dans le traité lui-même. Il a rappelé qu'il s'appliquerait pour toutes les compétences non exclusives de la Communauté. Il a considéré qu'il s'agissait d'un «élément puissant d'auto-contrôle» dans la mesure où il contraindrait la Commission européenne à s'interroger sur la compatibilité de ses propositions avec le traité. Le respect de ce principe serait ensuite assuré au niveau du Conseil des Communautés et du Parlement européen ; enfin, il pourrait faire l'objet d'un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes.

M. Michel Poniatowski a par ailleurs souligné que les parlements nationaux ne disposaient plus de moyens de contrôle sur l'évolution des Communautés, en particulier en matière budgétaire.

Mme Elisabeth Guigou lui a répondu que l'amendement voté par l'Assemblée nationale et créant un nouvel article 88-3 de la Constitution constituait un réel progrès en la matière. Elle a jugé que la France disposait ainsi, à présent, d'une procédure comparable à celle du Royaume-Uni et du Danemark. MM. Michel Poniatowski et Yvon Bourges ayant souligné qu'il était impératif que le Conseil des ministres ait connaissance des avis des parlements nationaux au moment de prendre sa décision, Mme Elisabeth Guigou a affirmé que «le Parlement et le Conseil des Communautés recevraient communication des textes communautaires quasi-simultanément».

M. Michel Poniatowski a souligné les déficiences du contrôle des finances communautaires. Reconnaisant la nécessité de renforcer ce contrôle, Mme Elisabeth Guigou a rappelé que le plafond de ressources des Communautés européennes, pour la période 1992-1997, sera soumis au Parlement français, comme l'avait été celui de la période 1988-1992. Elle a en outre fait valoir que les dépenses de la Communauté avaient toujours été inférieures au plafond des ressources autorisées.

M. Jean-Pierre Bayle a souligné que les stipulations du traité relatives au droit de vote bénéficieraient aux 600.000 Français établis dans les pays de la Communauté et il a insisté sur la nécessité de faire prendre conscience, par des actions concrètes, de l'identité européenne.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur le refus du Royaume-Uni et de l'Irlande de supprimer les contrôles à leurs frontières intérieures conformément à l'Acte unique et a souhaité savoir si le paragraphe 3 de l'article 130 du traité ne risquait pas de constituer un obstacle à la mise en oeuvre d'une politique industrielle communautaire. Il a souhaité connaître l'état d'avancement des réflexions de la Commission européenne sur l'évolution des institutions de la Communauté. Rejoignant M. Xavier de Villepin, M. Marc Lauriol a estimé, s'agissant de l'affaire de Havilland, qu'il convenait de modifier le règlement communautaire qui constituait la base juridique de la décision de la Commission. Mme Elisabeth Guigou a reconnu que la Grande-Bretagne et l'Irlande refusaient l'interprétation des dix autres Etats de la Communauté sur la liberté de circulation et la nécessité de lever les contrôles aux frontières et considéraient, compte tenu de leur insularité, leurs frontières intérieures comme des frontières extérieures de la Communauté. S'agissant de l'affaire de Havilland, elle a rappelé que le Gouvernement français avait contesté,

au fond, la décision de la Commission européenne et a considéré que le nouvel article 130 du traité permettrait d'éviter que se reproduisent de semblables difficultés. Enfin, elle a souligné la nécessité, pour les industriels, de tenir compte des règles de concurrence de la Communauté européenne.

A M. Yves Guéna qui l'interrogeait sur la dernière réunion des ministres des finances de la Communauté et sur l'Espace économique européen (E.E.E.), Mme Elisabeth Guigou a précisé que la réunion informelle de Porto avait examiné une proposition française visant à relancer la croissance en Europe. S'agissant de l'Espace économique européen, Mme Elisabeth Guigou a rappelé qu'il s'agissait d'un accord de libre-échange entre la Communauté européenne et l'Association européenne de libre-échange (A.E.L.E.) comprenant un certain nombre de garanties pour la Communauté et, en particulier, la mise en place d'un contrôle juridictionnel par la Cour de justice des communautés européennes.

M. Louis Jung a souligné la nécessité d'organiser rapidement une défense européenne. Il a rappelé que le système de la Bundesbank avait été imposé à l'origine par les alliés et qu'il constituait une garantie pour la stabilité monétaire. Enfin, il a fait état du récent jugement favorable de la Reine d'Angleterre sur le traité de Maastricht.

M. Jean Garcia, évoquant l'article J.5 du traité, selon lequel les Etats de la Communauté membres du Conseil de sécurité des Nations Unies doivent respecter les positions communes des Douze, s'est inquiété du risque de dérive de la Communauté vers un Etat supranational. Il s'est interrogé sur les menaces que les stipulations du traité portant sur l'industrie faisaient peser sur certaines entreprises nationalisées. Enfin, il a jugé nécessaire l'organisation d'un référendum sur le traité de Maastricht. Mme Elisabeth Guigou lui a notamment répondu que le traité ne remettait pas en cause le principe de l'indépendance de notre politique étrangère dans la mesure où il établissait des procédures intergouvernementales mais qu'en revanche, il témoignait de la volonté de la France de coopérer avec ses partenaires.

A M. Michel Crucis, qui évoquait les conséquences du traité pour le système français de transfusion sanguine, Mme Elisabeth

Guigou a indiqué qu'il n'était pas question d'harmoniser les systèmes de santé des Douze.

Enfin Mme Elisabeth Guigou et M. Michel Poniatowski ont eu un échange de vues sur l'interprétation qu'il convenait de donner au deuxième paragraphe de l'article 88-2 nouveau de la Constitution. Mme Elisabeth Guigou a précisé que les conditions d'application du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires devraient faire l'objet d'une directive adoptée à l'unanimité des Etats membres et dont la transposition en droit national serait assurée par une loi organique.

*

* *

7. Audition de M. Jacques Calvet, président des Automobiles Peugeot.

Lors d'une septième réunion, le mercredi 20 mai 1992, la commission a procédé à l'audition de M. Jacques Calvet, président des Automobiles Peugeot.

M. Jacques Calvet a tout d'abord fait état de ses convictions européennes. L'Europe, a-t-il estimé, a été extrêmement bénéfique pour le groupe P.S.A. (Peugeot S.A). Elle lui a apporté un vaste marché. Elle a permis la constitution du système monétaire européen qui donne aujourd'hui entière satisfaction. Enfin, elle a donné la possibilité à son groupe de se développer dans tous les pays d'Europe de l'ouest.

Cependant, M. Jacques Calvet a regretté l'évolution de la Communauté durant les dernières années, en particulier dans trois domaines : la politique de la concurrence, la politique commerciale extérieure et la politique de l'environnement. D'une politique de la concurrence menée à l'origine avec modération, la Commission européenne est passée à un ultra libéralisme pointilleux qui s'exerce à l'encontre des entreprises européennes, notamment en empêchant la constitution de grands groupes comme l'a démontré l'affaire de

Havilland. M. Jacques Calvet a, en outre, fait valoir qu'avec l'Acte unique européen était apparu un déséquilibre entre un marché intérieur progressant rapidement et l'absence d'une politique commerciale commune qui avait conduit en particulier à la conclusion de l'accord sur l'industrie automobile du 31 juillet 1991 avec le Japon. Ce texte, trop flou car il ne définit pas la notion de voiture japonaise, incomplet car il ne prévoit pas de réciprocité au bénéfice de la Communauté, constitue un danger pour l'industrie automobile européenne. A cet égard, M. Jacques Calvet a vivement regretté que tous les Etats de la Communauté n'aient pas la même vision de l'avenir de l'Europe. S'agissant de ce qu'il a qualifié de "déviation désordonnée, écologiste et environnementale", M. Jacques Calvet a constaté que les normes européennes de lutte contre la pollution n'étaient pas toujours fondées sur des données scientifiques indiscutables. En outre, il a rappelé que les industries avaient besoin de temps pour s'adapter aux nouvelles normes, ce dont les institutions communautaires ne tenaient pas toujours suffisamment compte.

Abordant le traité de Maastricht, M. Jacques Calvet a estimé qu'il ne pouvait correspondre aux souhaits des "vrais Européens". Il a tout d'abord considéré que le fonctionnement de la Communauté, déjà difficile à douze, serait encore plus compliqué si l'on devait procéder à l'élargissement appelé de leurs vœux par la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Il a jugé urgent de construire un socle politique minimal pour permettre à l'Europe de faire face aux bouleversements futurs.

M. Jacques Calvet a ensuite considéré que le traité n'avait aucunement rectifié les déviations communautaires qu'il avait mentionnées. Précisant ses griefs à l'encontre de ce texte, M. Jacques Calvet a regretté que la stabilité des prix soit l'objectif principal et quasi exclusif de la future Banque centrale européenne. Il a rappelé que la monnaie était un symbole de l'Etat et s'est donc interrogé sur l'opportunité de remplacer le franc par l'ECU. Il a fait valoir que le système monétaire européen fonctionnait de manière satisfaisante, notamment en permettant aux entreprises de procéder, à un coût acceptable, à des opérations de couverture de change, et a contesté la nécessité de lui substituer une union économique et monétaire regroupant moins de pays. M. Jacques Calvet a par ailleurs jugé absurde de distinguer la politique monétaire de la politique économique et de confier la première à des fonctionnaires, aussi compétents soient-ils. Il a rappelé que, même en Allemagne, la Bundesbank devait tenir compte des décisions du Gouvernement en matière monétaire. Il s'est inquiété que, pendant la troisième étape, les

décisions les plus importantes de la Banque centrale européenne soient prises selon une procédure affectant la voix de chaque Etat membre d'une pondération proportionnelle à sa population et à son produit intérieur brut et que soit ainsi remis en cause le principe selon lequel les grands pays de la Communauté devaient être traités sur un pied d'égalité. Enfin, il a estimé que l'union économique et monétaire ne changerait pas la situation des monnaies communautaires face au yen et au dollar.

M. Jacques Calvet a ensuite répondu aux questions des commissaires.

Evoquant les articles du traité stipulant que l'Union européenne est fondée sur une "économie de marché ouverte où la concurrence est libre", M. Marc Lauriol s'est inquiété des risques de dérive de la Communauté vers une simple zone de libre échange. Il a par ailleurs constaté que le traité de Maastricht ne revenait pas sur la politique de la concurrence, préjudiciable à l'industrie européenne, telle qu'elle était définie par le règlement de décembre 1989 qui avait permis à la Commission de refuser le rachat de la firme de Havilland par un consortium franco-italien. Marquant son accord avec M. Marc Lauriol, M. Jacques Calvet a regretté que la Communauté ne soit pas suffisamment combative en matière économique en raison des intérêts divergents de ses Etats membres et qu'elle tende de plus en plus à être "fondée sur une puissance allemande et sur une idéologie anglaise".

M. Xavier de Villepin a exprimé son accord avec les critiques de M. Jacques Calvet sur certaines déviations de la Communauté. Il a cependant fait valoir qu'il en tirait des conclusions différentes. Face à la concurrence mondiale croissante et à la puissance considérable industrielle et commerciale du Japon, un échec du traité de Maastricht constituerait un choc d'une extrême gravité pour le monde économique européen. Admettant ce risque, M. Jacques Calvet a néanmoins considéré qu'il était préférable d'établir l'Union européenne sur de bonnes bases, le cas échéant en rejetant le traité, plutôt que de courir à l'échec dans les prochaines années. Il s'est par ailleurs interrogé sur le sens même de l'Union dessinée à Maastricht dans la mesure où l'un des Etats membres, le Royaume-Uni, ne participera ni à l'union économique et monétaire ni à la politique sociale.

A M. Michel Caldaguès qui l'interrogeait sur les conséquences d'un rejet du traité de Maastricht, M. Jacques Calvet a estimé que deux possibilités se présentaient : une renégociation sur de meilleures bases, solution qui lui paraissait la plus probable, ou l'absence de renégociation qui correspondrait à l'entrée de l'Europe dans une période difficile.

M. André Rouvière a fait part de son vif désaccord avec les propos tenus par M. Jacques Calvet. Il a tout d'abord considéré que la construction communautaire était une dynamique et que la convergence des intérêts des Etats membres ne pourrait être acquise qu'au terme d'un long processus. Il a par ailleurs souligné les avancées de l'Europe dans de nombreux domaines. Il a relevé les progrès permis par le traité de Maastricht en matière de démocratisation et, notamment, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, l'institution d'un médiateur, la création d'un comité des régions. Enfin, M. André Rouvière a jugé qu'un rejet de Maastricht créerait un véritable vide en Europe. Rappelant ses convictions européennes qui justifiaient précisément son opposition au traité de Maastricht, M. Jacques Calvet a souligné que sa position était motivée par l'évolution négative de la Communauté depuis quelques années.

~

* *

8. Audition de M. Jean-Claude Casanova, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris et directeur de la revue "Commentaire".

Au cours d'une huitième réunion, le jeudi 21 mai 1992, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Claude Casanova, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris et directeur de la revue "Commentaire".

M. Jean-Claude Casanova a tout d'abord rappelé que le sens de la notion de souveraineté avait profondément évolué dans l'histoire. Dans la philosophie classique et chrétienne, la souveraineté était conçue comme appartenant au peuple, et simplement déléguée au monarque. La doctrine de la souveraineté absolue n'est apparue qu'au 16e siècle à la suite de la profonde crise, liée notamment aux guerres de

religion, qui a secoué les Etats européens à cette époque. Elle a été inventée pour justifier le pouvoir absolu des rois. Il a fallu attendre le 18e siècle pour que la souveraineté retourne à son ancien et légitime détenteur, le peuple. La théorie classique ne s'opposait pas au principe d'éventuels transferts de souveraineté dans la mesure où il était admis que le peuple, souverain, pouvait, par nature, disposer à son gré de sa souveraineté. Par la construction communautaire, l'Europe -a estimé M. Jean-Claude Casanova- renoue avec son ancienne tradition. Confier des pouvoirs croissants à la Communauté constitue certes une rupture avec la souveraineté absolue, mais pas avec la souveraineté populaire.

Revenant sur le traité de Maastricht, M. Jean-Claude Casanova a estimé que l'instauration d'une monnaie unique était la conséquence logique d'un marché unique. L'existence de monnaies différentes entraîne en effet des frais de conversion dont la suppression permettra d'accroître la productivité de l'économie communautaire. M. Jean-Claude Casanova a par ailleurs jugé extrêmement positive l'institution d'une banque centrale indépendante du pouvoir politique. L'expérience montre, a-t-il considéré, que la monnaie d'un pays est d'autant plus stable que la politique monétaire ne dépend pas de l'autorité politique. M. Jean-Claude Casanova a ajouté que, contrairement à ce qui était parfois affirmé, l'indépendance de la banque centrale n'allait pas à l'encontre de la tradition française. Le franc a connu une longue période de stabilité au 19e siècle due à la primauté de l'or mais aussi à la grande indépendance de la Banque de France à cette époque. M. Jean-Claude Casanova a également constaté que la France n'avait jamais connu une inflation aussi forte que depuis la prise en main de la conduite de la politique monétaire par l'autorité politique en 1936.

S'agissant de la politique étrangère et de sécurité commune, M. Jean-Claude Casanova, tout en relevant les timidités du traité de Maastricht sur ce point, a considéré qu'elle pouvait constituer la base d'une future Europe de la défense. Elle permettrait ainsi à l'Europe de se "reconstituer en puissance", événement auquel, a estimé M. Jean-Claude Casanova, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne sauront s'adapter.

Enfin, M. Jean-Claude Casanova s'est déclaré favorable à la notion de citoyenneté européenne avec les conséquences qui en découlent, notamment le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales. Refusant de considérer ces

ressortissants comme de simples étrangers, M. Jean-Claude Casanova a estimé qu'admettre la dissociation entre la nationalité et le droit de vote permettrait de renouer, ici encore, avec la tradition européenne. Il a par ailleurs fait valoir que l'octroi du droit de vote aux ressortissants communautaires pourrait leur permettre tout à la fois de participer à la vie de leur lieu de résidence et de conserver leurs racines dans leur pays d'origine. Enfin, M. Jean-Claude Casanova s'est étonné que l'on puisse refuser la citoyenneté européenne alors même que la double nationalité, admise par notre législation, emportait des conséquences beaucoup plus importantes au regard notamment des obligations militaires.

Un débat s'est ensuite instaure.

Le président Jean Lecanuet a estimé que le droit de vote accordé aux ressortissants des pays de la Communauté demeurerait la principale source des réticences suscitées par le traité de Maastricht, même si le projet de loi constitutionnelle, voté par l'Assemblée nationale, pouvait permettre d'apaiser certaines craintes en réservant les fonctions de maire, ou d'adjoint au maire, ainsi que la participation à l'élection des sénateurs, aux seuls Français.

MM. André Jarrot et Jean-Claude Casanova ont eu un échange de vues sur les conséquences de l'octroi du droit de vote aux ressortissants communautaires. A M. André Jarrot qui soulignait que les élus municipaux européens seraient "des élus au rabais" dans la mesure où ils ne disposeraient pas de tous les droits attachés à leur fonction, et qu'il existerait des risques de tension entre les étrangers communautaires et les autres étrangers, M. Jean-Claude Casanova a répondu, d'une part, que la liaison entre l'élection des sénateurs et les élections municipales posait effectivement un problème spécifique et, d'autre part, que la révision constitutionnelle fermait la possibilité d'accorder le droit de vote aux non Européens en le réservant de façon expresse aux ressortissants communautaires.

M. Michel Maurice-Bokanowski s'est interrogé sur les conditions d'application du traité par la "bureaucratie de Bruxelles". Reconnaissant qu'il s'agissait là d'un réel problème, M. Jean-Claude Casanova a toutefois considéré que l'extension du champ d'action de la Commission constituait une conséquence logique des progrès vers le fédéralisme et la libre-circulation en Europe. Il a estimé que, pour y remédier, et au-delà de la simple reconnaissance du principe de

subsidiarité, il serait nécessaire de mettre en place un processus politique permettant un partage efficace des compétences.

*

* *

9. Audition de l'amiral Jacques Lanxade, chef d'état-major des armées.

Lors d'une neuvième réunion, le jeudi 11 juin 1992, la commission a procédé à l'audition de l'amiral Jacques Lanxade, chef d'état-major des armées.

L'amiral Jacques Lanxade a tout d'abord décrit l'architecture de sécurité européenne souhaitée par la France.

Il a ensuite évoqué le renforcement des moyens de l'Union de l'Europe Occidentale.

Enfin l'amiral Jacques Lanxade a présenté les missions et la composition du corps d'armée européen créé par le sommet franco-allemand de La Rochelle des 21 et 22 mai 1992.

Un échange de vues approfondi s'est ensuite instauré entre le Chef d'état-major des armées et les commissaires. L'amiral Jacques Lanxade a répondu aux questions de :

- MM. Xavier de Villepin, Michel d'Aillières et Jacques Golliet sur l'évolution à venir des relations entre la France et l'OTAN ;

- M. Michel Caldaguès sur les enseignements militaires de la guerre du Golfe et sur la capacité, pour la France, une fois constitué le corps

d'armée européen, de faire face à des engagements inopinés correspondant à ses intérêts propres ;

- M. Xavier de Villepin sur les perspectives de regroupements au sein de l'industrie française de l'armement, sur l'avenir de la couverture nucléaire de l'Europe et sur la position française quant à une participation au projet américain de défense anti-missiles G.P.A.L.S. ("global protection against limited strikes") ;

- M. Michel d'Aillières sur le commandement et la localisation du futur corps d'armée franco-allemand ainsi que sur l'appui aérien et naval dont cette force pourrait disposer ;

- M. Jacques Golliet sur la possibilité de concevoir une action militaire autonome européenne, compte tenu en particulier de la faiblesse des moyens propres de l'Europe en matière d'observation et de renseignement, notamment spatial ;

- M. Guy Cabanel sur les incertitudes relatives au format des armées françaises et à ses programmes majeurs, sur les capacités opérationnelles de l'U.E.O. et sur l'efficacité d'un corps d'armée européen qui ne serait pas constitué d'unités professionnalisées ;

- M. Jacques Genton sur les espoirs qui peuvent être fondés sur la C.S.C.E., encore dépourvue de moyens d'actions lui permettant de jouer le rôle qui est attendu d'elle pour apaiser les conflits en Europe centrale et orientale ;

- enfin, du président Jean Lecanuet sur les conséquences techniques de la décision française d'interrompre les essais nucléaires en 1992, sur les perspectives d'une coopération nucléaire franco-britannique et sur l'évolution des crédits militaires.

*

* *

10. Examen en commission

Le président Jean Lecanuet a présenté à votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées le présent rapport lors de sa réunion du 24 juin 1992.

A l'issue de son exposé, un débat s'est ensuite instauré.

M. Michel Caldaguès a noté que, dans certains cas, les voix des membres du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne seraient pondérées en fonction de la population et du produit intérieur brut des Etats membres.

Evoquant la volonté des Länder allemands d'être associés au processus de décision communautaire, M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur le rôle futur des régions françaises dans la construction européenne. Il a par ailleurs fait valoir que la décision du Conseil de passer à la troisième phase de l'union économique et monétaire tiendrait compte de critères économiques mais aussi politiques. Il a souligné qu'à cet égard, il serait préférable que la France ne soit pas le seul pays latin à accéder à la troisième phase.

M. Jacques Genton, approuvé par M. Michel d'Aillières, a regretté que le rôle des parlements nationaux ne soit évoqué qu'avec timidité dans une simple déclaration annexée au traité.

Revenant sur les propos de M. Xavier de Villepin, M. Louis Jung a regretté l'insuffisance des pouvoirs des régions françaises par rapport aux länder allemands.

M. Michel Crucis, pour sa part, a observé que les natures juridiques de la République française et de la République fédérale d'Allemagne étaient différentes, la première étant "une et indivisible" et la seconde, fédérale. Il a par ailleurs relevé que nombre

des dates retenues par le traité de Maastricht étaient incitatives plus qu'impératives. Il a enfin noté l'importance du principe de subsidiarité consacré par le traité.

M. Michel Poniatowski a estimé que le traité de Maastricht créerait une Europe à deux vitesses, notamment en établissant des règles de discipline financière et budgétaire auxquelles seuls quelques pays de la Communauté pourraient se plier.

La commission a alors décidé d'autoriser la publication de l'étude présentée par M. Jean Lecanuet, président, sous la forme d'un rapport d'information au titre de l'article 22, alinéa premier. Du Règlement du Sénat.

ANNEXES

- 1. Les principales échéances prévues par le Traité sur l'Union européenne et les textes y annexés.**

- 2. Proposition de directive du Conseil sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence.**

- 3. Délais prévus par l'article 189 B du Traité (procédure de la "codécision").**

- 4. L'extension de la règle de la majorité qualifiée au Conseil.**

- 5. L'association du Parlement européen aux processus de décision communautaire.**

- 6. Abréviations utilisées.**

ANNEXE N° 1

LES PRINCIPALES ÉCHÉANCES PRÉVUES PAR LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE ET LES TEXTES Y ANNEXÉS

Fin 1992 : . Fixation du siège de l'Institut monétaire européen
(article 13 du protocole n° 34 fixant les statuts de l'IME)

. Examen de la question de la fixation du nombre des
membres de la Commission et du Parlement européen
(déclaration n° 15 sur le nombre des membres de la
Commission et du Parlement européen).

31 décembre 1992 : Adhésion de l'Irlande, la Grèce et le Danemark à
l'UEO (déclaration n° 30 relative à l'UEO, II)

1er janvier 1993 : Date indicative d'entrée en vigueur du traité
(article R-2)

Début 1993 : Adoption d'une action commune visant à harmoniser le
droit d'asile (déclaration n° 31 relative à l'asile, point 1)

Fin 1993 : Application de l'article K 9 («communautarisation») à la
politique du droit d'asile (même déclaration, point 2)

Avant le 31 décembre 1993 :

. Fixation des modalités de participation des
ressortissants de la Communauté aux élections
européennes (article 8 B, 2)

. Fixation des règles de protection diplomatique
(article 8 E)

. Création d'un fonds de cohésion (articles 130 D et 130 S)

Avant le 1er janvier 1994 : Définition des interdictions en matière d'accès privilégié du secteur public au crédit (article 104 A-2)

1er janvier 1994 : Passage à la deuxième phase de l'UEM (article 109 E-1)

1994 : Rapport et éventuelle extension de la coopération policière (déclaration n° 32 relative à la coopération policière)

Avant le 31 décembre 1994 : Fixation des modalités de participation des ressortissants de la Communauté aux élections municipales (article 8 B, 1)

31 décembre 1995 : Abolition des dérogations qui autorisent des restrictions sur les mouvements de capitaux (article 73 E)

Avant le 1er janvier 1996 : Instauration d'un modèle type de visa (article 100 C-3)

1er janvier 1996 : Passage à la majorité qualifiée en matière de visa (article 100 C-3)

Avant le 31 décembre 1996 : Définition par l'Institut monétaire européen du cadre administratif du système européen de banques centrales (SEBC) (article 109 - F - 3)

Avant le 31 décembre 1996 ou avant le 31 décembre 1997 : Décision éventuelle pour le passage à la troisième phase de l'UEM (article 109 - I - 3).

- 1996 :**
- . Rapport au Conseil européen pour la révision de l'article 12 du traité de Bruxelles
 - . Rapport au Conseil européen pour la révision des dispositions du traité relatives à la sécurité (article I 4-6 et I-10)
 - . Réunion d'une conférence intergouvernementale en vue d'une éventuelle révision du traité (article N 2)

Avant le 1er juillet 1998 : Détermination des Etats membres aptes à passer à la troisième phase (article 109 I-4)

1er janvier 1999 : Passage à la troisième phase (article 109 I-4)

ANNEXE N° 2
PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL SUR LE DROIT
DE VOTE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES
AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES DANS L'ETAT MEMBRE
DE RÉSIDENCE.

Proposition initiale
COM (88) 371 final

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS
EUROPEENNES

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 3c du traité C.E.E. dispose que l'action de la Communauté comporte l'abolition entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des personnes ;

considérant que l'article 8A du traité C.E.E. 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 Etats membres dans l'Etat membre d'accueil ;

considérant que l'octroi au niveau municipal du droit tant d'être électeur qu'éligible dans l'Etat membre de résidence apparaît nécessaire pour assurer cette intégration, contribuant ainsi au respect

Proposition modifiée
COM (89) 524 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 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 3c du traité C.E.E. 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 8A du traité C.E.E. 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 ;

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

Proposition initiale
COM (88) 371 final

des droits démocratiques que les Etats 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'Etat 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 Etats membres le droit de vote aux élections municipales dans l'Etat membre de nationalité n'est plus accordé aux citoyens des Etats membres qui résident dans un autre Etat 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 ; qu'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'Etat membre de résidence aux ressortissants des autres Etats membres qui en font la demande dès lors qu'ils sont en mesure de prouver une résidence ininterrompue dans cet Etat 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 Etats membres ;

considérant qu'il convient d'accorder l'éligibilité aux ressortissants des autres Etats membres dans la commune où ils sont électeurs dès lors que la durée de résidence dans l'Etat 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 Etats membres ;

considérant, qu'il convient de permettre cependant d'exclure les ressortissants

Proposition modifiée
COM (89) 524 final

des droits démocratiques que les Etats 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'Etat 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 Etats membres le droit de vote aux élections municipales dans l'Etat membre de nationalité n'est plus accordé aux citoyens des Etats membres qui résident dans un autre Etat 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 ; qu'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'Etat membre de résidence aux ressortissants des autres Etats membres qui en font la demande dès lors qu'ils sont en mesure de prouver une résidence ininterrompue dans cet Etat membre d'au maximum la durée du mandat d'un conseil municipal pour être électeur et au maximum de deux mandats pour être éligibles ; que les autres règles applicables aux nationaux doivent l'être dans les mêmes conditions aux ressortissants des autres Etats membres ;

considérant qu'il convient de permettre cependant d'exclure les ressortissants

**Proposition initiale
COM (88) 371 final**

d'autres Etats 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 Etats membres, où la proportion de ressortissants d'autres Etats membres dépasse 20 %, qu'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 :

considérant qu'il convient en outre de prévoir la possibilité que les Etats membres puissent limiter - pour les deux premières élections - le nombre de conseillers municipaux ressortissants d'autres Etats 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 1^{er}

Au sens de la présente directive, les termes :

1) « Ressortissants des Etats membres » désigne les personnes qui ont la nationalité d'un Etat membre de la Communauté européenne et qui jouissent des droits civiques attachés à cette nationalité :

2) « Elections municipales » désigne les élections des organes élus (Conseils ou maires des communes) au suffrage universel

**Proposition modifiée
COM (89) 524 final**

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 %, qu'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 :

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 1^{er}

Au sens de la présente directive, les termes :

1) « Ressortissants des États membres » désigne 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) « Elections municipales » désigne les élections définies comme telles par les États membres :

Proposition initiale
COM (88) 371 final

direct investi, 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.

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. A 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 ;

Proposition modifiée
COM (89) 524 final

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.

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. A 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 ;

Proposition initiale
COM (88) 371 final

— et, d'autre part, qu'ils n'exercent plus ce droit de vote municipal dans leur Etat membre de nationalité, soit en raison de leur résidence dans un autre Etat 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 Etat membre à l'issue d'une résidence ininterrompue dans l'Etat 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'Etat membre d'accueil. La durée de cette résidence commence à courir à partir de la date de la demande de délivrance de ce document.

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'Etat membre de résidence en matière :

- d'âge minimum pour participer aux élections.
- d'incapacités.

Proposition modifiée
COM (89) 524 final

— et, d'autre part, qu'ils n'exercent plus ce droit de vote municipal dans leur Etat membre de nationalité, soit en raison de leur résidence dans un autre Etat 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 Etat membre à l'issue d'une résidence ininterrompue dans l'Etat 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'Etat 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 militaires, etc.).

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'Etat membre de résidence en matière :

- d'âge minimum pour participer aux élections.
- d'incapacités.
- d'inéligibilité.
- d'incompatibilité.

Proposition initiale
COM (88) 371 final

aux élections municipales, sont applicables dans les mêmes conditions aux ressortissants des autres Etats membres.

Article 6

Le ressortissant d'un autre Etat membre inscrit sur les listes électorales municipales dans l'Etat membre où il réside est soumis aux obligations applicables aux nationaux de cet Etat membre, en particulier si des modalités régissant le vote obligatoire sont prévues dans cet Etat membre.

TITRE III
ELIGIBILITÉ

Article 7

Les Etats membres accordent aux ressortissants des autres Etats 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 Etat membre peut être candidat aux élections municipales dans sa commune de résidence située dans un autre Etat membre à l'issue d'une résidence ininterrompue dans l'Etat membre d'accueil d'une durée égale au maximum à deux mandats d'un conseil municipal.

2. Les dispositions de l'article 4, 1^{er} paragraphe, 2^e alinéa sont également applicables.

Article 9

Les dispositions prévues par la législation interne de l'Etat membre de résidence en matière :

- d'âge minimum pour être candidat,
- d'incompatibilité,
- d'inéligibilité.

aux élections municipales, sont applicables dans les mêmes conditions aux ressortissants des autres Etats membres.

Proposition modifiée
COM (89) 524 final

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
COM (88) 371 final

Article 10

1. Les Etats membres peuvent exclure les ressortissants d'autres Etats membres des fonctions de Maire ou adjoint au Maire, ou de toute fonction équivalente.

2. Lorsque les membres d'un conseil municipal sont es qualité électeurs d'une Assemblée parlementaire, les Etats membres peuvent prévoir que les ressortissants d'autres Etats membres, membres d'un conseil municipal ne peuvent participer à cette election. 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 Etats membres peuvent prévoir que les ressortissants d'autres Etats membres, membres d'un conseil municipal ne peuvent prendre part à cette election.

TITRE IV

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 11

Lorsque la proportion de ressortissants des Etats membres résidant dans un autre Etat membre dépasse 20 % de la population totale, l'Etat membre peut ne pas appliquer la présente directive pour les premières elections générales ou 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 Etats 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 Etats membres, membres d'un conseil municipal, ne peuvent dépasser une proportion d'un quart du nombre total des membres de ce conseil.

Proposition modifiée
COM (89) 524 final

Article 7

1. Les État 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 es 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 a cette election. 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 election.

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 elections 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.

ANNEXE N° 3

DÉLAIS PRÉVUS PAR L'ARTICLE 189 B (PROCÉDURE DITE DE CODÉCISION) DU TRAITÉ

1ère lecture : pas de délais.

2ème lecture : 3 mois ⁽¹⁾ pour le Parlement européen pour :

- approuver
- ne pas se prononcer
- rejeter ⁽³⁾
- amender

3 mois: ⁽¹⁾ pour le Conseil pour :

- adopter
- convoquer le comité de conciliation

COMITÉ DE CONCILIATION : 6 semaines ⁽²⁾ (après sa convocation) pour :

- approuver un projet commun

CONSEIL + PARLEMENT EUROPÉEN : 6 semaines ⁽²⁾ (après approbation d'un projet commun) pour :

- arrêter le texte

AU CAS D'ÉCHEC DU COMITÉ DE CONCILIATION

CONSEIL : 6 semaines ⁽²⁾ (à partir de l'expiration délais impartis au comité de conciliation) pour :

- confirmer la position commune éventuellement assortie d'amendements proposés par le Parlement européen.

PARLEMENT EUROPÉEN : 6 semaines ⁽²⁾ (à partir de la date de la confirmation de la position commune par le Conseil) pour :

- exercer son droit de rejet.

TOTAL MAXIMAL:
(théorique)

- 1ère lecture (pas de délais)
- + 2ème lecture (de 6 mois à 8 mois)
- + comité de conciliation (de 12 semaines à 16 semaines)
- + 3ème lecture (de 12 semaines à 16 semaines)
- + de 12 à 16 mois à partir du début de la 2ème lecture.

(1) Ce délai peut être prolongé d'un mois d'un commun accord entre le Parlement européen et le Conseil.

(2) Ce délai peut être prolongé de deux semaines d'un commun accord entre le Parlement européen et le Conseil.

(3) Dans l'hypothèse où le Parlement européen annonce l'intention de rejeter, le délai est automatiquement prolongé de deux mois.

(Source : *Rapport de la Commission institutionnelle du Parlement européen sur les résultats des conférences intergouvernementales, partie III*).

ANNEXE N° 4

L'EXTENSION DE LA RÈGLE DE LA MAJORITÉ QUALIFIÉE

Nouvelles dispositions prévoyant le vote à la majorité qualifiée au Conseil

- . éducation (mesures d'encouragement et recommandation) (art. 126.4)
- . mesures ayant trait à la formation professionnelle (art. 127.4)
- . santé (mesures d'incitation et recommandations) (art. 129)
- . environnement (à l'exclusion de la fiscalité, de l'utilisation des sols, de l'eau et de l'énergie) (art. 130 S)
- . réseaux de communication transeuropéens (art. 129 D)
- . aide au développement (art. 130 W)
- . protection des consommateurs (art. 129 A.2)
- . approbation des règles fixées par le Parlement européen, relatives au médiateur (art. 137 C)
- . certains aspects de la politique sociale des Onze (protocole n° 14)

Passage au vote à la majorité qualifiée le 1er janvier 1996

- . détermination des pays tiers pour les ressortissants desquels un visa est nécessaire (art. 100 C.3)

Majorité des deux-tiers

- . mise en oeuvre des conventions relevant du domaine de la justice et des affaires intérieures (art. K3)

Passage possible au vote à la majorité qualifiée (à décider par le Conseil statuant à l'unanimité)

. environnement (fiscalité, organisation de l'utilisation des sols, ressources en eau et énergie) (art. 130 S.2)

. mise en oeuvre des actions communes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (art. J3.2)

. mesures visant à mettre en oeuvre des actions communes dans le domaine de la coopération en matière de justice et d'intérieur (art. K3.2b))

. domaines transférés à la Communauté dans le secteur de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (art. k9)

ANNEXE N° 5 L'ASSOCIATION DU PARLEMENT EUROPÉEN AU PROCESSUS DE DÉCISION COMMUNAUTAIRE

I - LA CODÉCISION

- art. 49 : libre circulation des travailleurs ¹
- art. 54 : droit d'établissement ¹
- art. 56,1, 2ème phrase : idem ¹
- art. 57, 1, idem ¹
- art. 57,2, 2ème phrase : idem ¹
- art. 66 : services ¹
- art. 100 A : marché intérieur ¹
- art. 100 B : idem ¹
- art. 126 : éducation ³
- art. 128 : culture ^{3 4}
- art. 129 : santé ³
- art. 129 A : consommateurs ³
- art. 129 D : orientations : réseaux transeuropéens ³
- art. 130, I, 1 : recherche ² (en partie) ⁴ : programme cadre pluriannuel
- art. 130, S, 3 : environnement (en partie) ² : programme d'action à caractère général

II - L'AVIS CONFORME

- art. 8 A : citoyenneté
- art 130, D : fonds structurels, y compris les règles générales
- art. 130, D, 2 : fonds de cohésion (avant 31.12.1993)
- art. 138 : procédure électorale (sans préjudice des ratifications nationales)
- art. 228 : accords internationaux, y compris les accords d'association, de coopération, ou ayant des implications budgétaires importantes ou impliquant modification de décisions prises en codécision (pour les autres matières à l'exception de l'article 113, 3 : consultation) ⁵
- art. 105, 6 : tâches particulières de la Banque centrale européenne en matière de contrôle
- art. 106, 5 : amendements au protocole sur le SEBC

¹ Procédure de coopération actuellement

² Consultation actuellement

³ Nouvelle compétence

⁴ Unanimité au Conseil

⁵ L'avis conforme sur les articles 138 et O (ex.237) est donné à la majorité des membres qui composent le Parlement, tandis que les autres avis conformes sont donnés à la majorité des votants.

III - PROCÉDURE DE COOPÉRATION

- art. 6 : non discrimination ¹
- art. 75-1 : transports ²
- art. 125 : fonds social ²
- art. 127 : formation professionnelle
- art. 129 D : réseaux transeuropéens (sauf les orientations) ³
- art. 130 E : cohésion économique et sociale, décisions d'application ¹
- art. 120 O : recherche, mise en oeuvre des programmes
- art. 130 S 1 et 3 : environnement, action et mise en oeuvre des programmes ²
- art. 130 W : coopération au développement ³
- art. 2.2 de l'accord vers la politique sociale
- art. 103, 5 : règles pour la procédure de surveillance multilatérale
- art. 104 A : mise en oeuvre de l'application de l'article 104 ³
- art. 104 B, 2 : mise en oeuvre de l'application de l'article 104 ³
- art. 105 A, 2 : mesures d'harmonisation concernant la circulation des pièces métalliques ³

IV - CONSULTATION

- art. 8 B : citoyenneté
- art. 8 E : citoyenneté (ratification des Etats membres)
- art. 75, 3 : transports
- art. 94 : aides
- art. 100 : harmonisation des législations
- art. 100 C : entrée et séjour des étrangers
- art. 130, 3 : industrie
- art. 130 B : cohésion
- art. 130 I, 4 : recherche, programmes spécifiques
- art. 130 O (en partie) : recherche
- art. 130 S, 2 : environnement
- art. J, 7 : PESC information et consultation
- art. K, 6 : affaires intérieures et judiciaires, information et consultation
- art. 2, 3 : social (accord à 11 Etats membres)

¹ Procédure de coopération actuellement

² Consultation actuellement

³ Nouvelle compétence

- art. 104 C, 14 : révision du protocole concernant les déficits excessifs
- art. 106, 6 : adoption du statut du SEBC
- art. 109 A, 1 : taux de change de l'écu
- art. 109 A, 2b : nomination du président de la BCE et membres directoire
- - art. 109 F, 1 : nomination du président de l'institut monétaire européen
- art. 109 F, 6 : règles concernant la consultation de l'institut monétaire européen par le Conseil
- art 109 F, 7 : autres tâches de l'institut monétaire européen
- art. 109 J, 2 : début de la 3ème phase
- art. 109 J, 4 : début de la 3ème phase (hypothèse du 1.1.99)
- art. 109 K, 1 : dérogation
- art. 109 K, 2 : suppression des dérogations
- art. 109 L, 1 : adoption de certaines normes du statut SEBC

V - INFORMATION DU PARLEMENT EUROPÉEN

- art. 73 G, 2 : mesures à l'égard des Etats tiers
- art. 103, 2 : grandes orientations économiques
- art. 103, 4 : rapport du Président du Conseil et de la Commission sur les résultats de la surveillance multilatérale
- art. 103 A, 2 : assistance financière
- art. 104 C, 11 : sanctions pour les déficits excessifs
- art. 109, 1 : cours central de l'écu
- art. 109 B, 3 : présentation du rapport annuel et débat sur ce rapport présenté par le président de la BCE
- art. 109 C, 3 : composition du comité économique et financier

(Source : rapport de la Commission institutionnelle du Parlement européen, partie III, sur les résultats des conférences intergouvernementales).

ANNEXE N° 6
ABRÉVIATIONS UTILISÉES

BCE :	Banque Centrale Européenne
CPE :	Coopération Politique Européenne
IME :	Institut Monétaire Européen
PESC :	Politique Étrangère et de Sécurité Commune
SEBC :	Système Européen de Banques Centrales
SME :	Système Monétaire Européen
UEM :	Union Economique et Monétaire
UEO :	Union de l'Europe Occidentale

ANALYSE RÉSUMÉE DES PRINCIPALES STIPULATIONS DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

I - L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Les stipulations relatives à l'union économique et monétaire constituent sans aucun doute le coeur du Traité. En effet, elles parachèvent le marché intérieur en matière financière, posent les bases d'une politique économique commune et prévoient la mise en place progressive d'une politique monétaire unique.

Deux points méritent que l'on s'y attarde :

1. Le Traité prévoit tout d'abord la mise en place progressive d'une politique monétaire unique (1).

● **La mise en oeuvre de la politique monétaire interne relèvera, à titre principal, d'une institution indépendante : le système européen de banques centrales (S.E.B.C.)**

Il convient de noter que chaque Etat membre doit mettre sa législation, y compris les statuts de sa banque centrale, en conformité avec le Traité et les statuts du système européen des banques centrales avant la troisième phase. La France sera ainsi dans l'obligation de modifier le statut de la Banque de France.

● **Les organes de direction du système européen de banques centrales sont au nombre de trois :**

- **Le conseil des gouverneurs composé des membres du directoire de la Banque centrale européenne, ainsi que des gouverneurs des banques centrales nationales des Etats membres ne faisant pas l'objet d'une dérogation pour le passage à la troisième phase.**

(1) cf. pp. 66 à 75 du rapport.

- Le **directoire** composé de six membres, nommés d'un commun accord par les **Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres** ne faisant pas l'objet d'une dérogation.

- Enfin, le **Conseil général** de la Banque centrale européenne composé du président et du vice-président de la Banque, ainsi que des gouverneurs de toutes les banques centrales nationales sans exception.

● Tant au sein du conseil des gouverneurs qu'au sein du directoire le principe retenu est celui de "un homme - une voix". Il souffrira de quelques exceptions au sein du conseil des gouverneurs dont les voix des membres seront, sur certains sujets, pondérées en fonction de la population et du produit intérieur brut des Etats membres.

Le conseil des gouverneurs sera l'instance suprême de la Banque centrale européenne. Il aura notamment pour tâche de définir la politique monétaire de la Communauté.

Le directoire, quant à lui, sera chargé de mettre en oeuvre cette politique et d'assurer la gestion courante de la banque centrale européenne.

Enfin le conseil général aura pour rôle essentiel d'associer les Etats disposant d'une dérogation à la mise en oeuvre de la troisième phase de l'union économique et monétaire.

● La politique monétaire externe de la Communauté -c'est-à-dire la politique de change- relèvera non du Système européen de banques centrales mais du Conseil des ministres de l'économie et des finances de la Communauté.

2. le **Traité** prévoit d'autre part la définition par le **Conseil** de grandes orientations communes tendant à permettre une convergence des politiques économiques des Etats membres (2).

● Afin d'éviter des divergences économiques trop importantes entre les Etats, le **Traité** entend leur faire respecter une discipline financière et budgétaire.

En particulier et s'agissant de la discipline budgétaire, les Etats membres doivent, aux termes du **Traité**, éviter les déficits publics excessifs.

(2) cf. pp. 77 à 83 du rapport

Il y a déficit public excessif au sens du Traité dès lors que l'un des deux critères suivants est rempli :

- le rapport entre le déficit budgétaire et le produit intérieur brut (Pib) est supérieur à 3%.
- le rapport entre la dette publique et le Pib est supérieur à 60%.

Le Conseil disposera de toute une série de moyens destinés à inciter l'Etat «fautif» à régulariser sa situation : recommandation publique ou non, mise en demeure, le cas échéant, sanctions financières.

3. Le sommet de Maastricht a retenu une démarche progressive comprenant trois phases pour parvenir à l'Union économique et monétaire ⁽³⁾.

La première est engagée depuis le 1er juillet 1990. Elle s'achèvera le 1er juillet 1994. Elle comprend trois volets essentiels.

- **L'achèvement du marché intérieur** qui doit se traduire par la poursuite de la libération des mouvements de capitaux et, par voie de conséquence, par l'harmonisation des législations nationales sur la fiscalité.

- **Le renforcement de la convergence économique.** Le Conseil a ainsi adopté à l'automne 1989 deux décisions visant à améliorer la coopération des Etats membres en matière économique et monétaire.

- **Le gel de la composition de l'Ecu** qui interviendra dès l'entrée en vigueur du Traité. Cela signifie que les montants de chaque monnaie entrant dans la composition de l'Ecu seront définitivement fixés.

Le début de la deuxième phase est fixé au 1er janvier 1994.

⁽³⁾ cf. pp. 84 à 99 du rapport.

La deuxième phase sera avant tout marquée, en matière monétaire, par la création de l'Institut monétaire européen qui aura pour tâche essentielle de renforcer la coopération monétaire européenne, et, en matière économique, par la mise en place de mécanismes de disciplines financière et budgétaire.

La troisième phase, qui devrait débiter entre 1997 et 1999, verra un nouveau renforcement de la convergence économique des Etats membres et l'institution d'une politique monétaire et d'une monnaie uniques.

S'agissant des modalités de passage à la troisième phase et pour simplifier, on peut distinguer trois étapes principales :

● 1ère étape : rapports de la Commission et de l'Institut monétaire européen au Conseil sur la convergence économique des Etats membres.

Quatre critères principaux seront retenus pour juger de cette convergence :

- La stabilité des prix.
 - Des finances publiques saines.
 - La stabilité monétaire.
 - La modération relative des taux d'intérêt.
- 2ème étape : évaluation par le Conseil des possibilités d'adoption de la monnaie unique.
- 3ème étape : décision par le Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, sur le passage à la troisième phase.

Le Conseil devra statuer une première fois sur le principe du passage à la troisième phase avant le 31 décembre 1996.

Deux solutions se présentent :

- Le Conseil décide le passage à la troisième phase et en fixe la date.
- Le Conseil ne statue pas ou décide que la Communauté n'est pas mûre pour la dernière phase de l'Union économique et monétaire. Il a alors jusqu'à la fin de 1997 pour en fixer la date de début, étant entendu que s'il laisse passer ce délai, elle commencera automatiquement le 1er janvier 1999.

Le Conseil doit alors déterminer -et ce avant le 1er juillet 1998- quels sont les Etats membres susceptibles de passer à la troisième phase. Il ressort des termes du Traité que, dans cette hypothèse, l'entrée en vigueur de la dernière phase de l'Union économique et monétaire devra intervenir quel que soit le nombre d'Etats prêts à la monnaie unique.

Le Traité prévoit deux types de **dérogations** au passage à la troisième phase : les uns sont de nature économiques, les autres sont politiques.

Les dérogations économiques sont, en principe, temporaires. Elles doivent cesser lorsque les circonstances les ayant fait naître ont disparu. Le Traité prévoit une procédure pour y mettre fin.

Deux Etats, le Royaume-Uni et le Danemark, ont souhaité par ailleurs ne pas être liés par l'engagement de passer à la troisième phase. Leurs conditions de participation à l'Union économique et monétaire font l'objet de deux protocoles annexés au Traité.

*

* *

II - L'ELARGISSEMENT DU CHAMP D'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ

A - Le Traité prévoit en premier lieu le renforcement des politiques communautaires en matière de droits sociaux, de cohésion économique et sociale, de recherche et d'environnement.

1. La politique sociale (4)

On notera, outre l'inscription de la politique sociale parmi les objectifs de la Communauté, que les **mécanismes sociaux communautaires ont été simplifiés grâce à l'extension du champ d'application de la majorité qualifiée**. Par ailleurs, les partenaires sociaux pourront être associés à la politique sociale européenne. Cependant, les réticences britanniques n'ont pu être vaincues. Le Royaume-Uni a maintenu son refus de participer à la dimension sociale de la Communauté. Ce sont donc en fait **onze Etats membres seulement** qui ont mis en place les instruments d'une politique sociale renforcée permettant l'application des principes contenus dans la Charte sociale de 1989.

2. La cohésion économique et sociale (5)

Les Etats membres de la Communauté ont des niveaux de développement industriel très différents. Le produit national brut par habitant s'élève à 19 610 dollars en Allemagne alors qu'il n'atteint que 5 300 dollars en Grèce et 4 300 dollars au Portugal. Au sein même de chaque Etat, on peut relever des écarts de prospérité considérables selon les régions. Conscients de la nécessité de promouvoir une action d'envergure face à cette situation, les Etats membres ont introduit dès 1986, avec l'Acte unique européen, un nouveau titre consacré à la cohésion économique et sociale dans le Traité de Rome.

Le Traité de Maastricht, tout en confirmant les objectifs fixés alors, prévoit un renforcement des moyens de la Communauté en la matière.

Ainsi, un nouveau fonds structurel doit être créé avant le 31 décembre 1993.

(4) cf. pp. 103 à 108 du rapport

(5) cf. pp. 108 à 112 du rapport

Dans les propositions de la Commission au Conseil sur le financement futur (1993-1997) de la Communauté, en date du 12 février 1992, le fonds de cohésion est doté de 10 milliards d'écus sur cinq ans.

Une évaluation du fonctionnement et de l'efficacité des autres fonds structurels en 1992 doit par ailleurs avoir lieu.

3. La recherche et le développement technologique (6)

En dehors d'un toilettage rédactionnel du titre consacré à la recherche, le Traité innove principalement en appliquant la procédure de codécision à l'élaboration du programme cadre pluriannuel.

4. L'environnement (7)

Le Traité de Maastricht confirme la montée en puissance d'une politique communautaire de l'environnement. En particulier il modifie les procédures de décision applicables en la matière en prévoyant que dans le cas général, le Conseil statuera à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen.

B - Le Traité de Maastricht fait par ailleurs entrer plusieurs nouveaux domaines dans le champ des compétences communautaires.

Parmi les plus importants, figure la **politique des visas (8)**. En effet, en prévoyant la mise en place d'un modèle unique de visas et l'établissement d'une liste commune des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visas, l'article 100 C du Traité pose les bases d'une politique communautaire des visas. Il distingue deux périodes :

● **Avant le 1er janvier 1996, le Conseil établira cette liste à l'unanimité.**

En cas d'urgence, le Conseil pourra, sous certaines conditions et à la majorité qualifiée, soumettre les ressortissants d'un pays tiers à l'obligation de détenir un visa pour pénétrer sur le territoire des Etats membres.

● **Après le 1er janvier 1996 : le Conseil pourra dresser la liste commune des pays soumis à visas à la majorité qualifiée.**

(6) cf. pp. 112 à 113 du rapport

(7) cf. pp. 113 à 116 du rapport

(8) cf. pp. 117 à 127 du rapport

On notera que l'article 100 C concerne, sans distinction, les visas de court et de long séjour, au contraire de la convention de Schengen qui ne traitait réellement que des premiers.

Cette extension paraît logique. Avec la réduction progressive des contrôles aux frontières, maintenir deux régimes distincts pour les visas de long et court séjours est sans justification. Et ce d'autant plus que les visas de long séjour sont aussi à l'origine d'une part de l'immigration illégale.

L'article 100 C prend plusieurs précautions afin d'éviter que la Communauté ne se trouve face à un vide juridique en matière de visas, ou que des Etats confrontés à une situation particulièrement grave ne soient démunis pour l'affronter. Il rappelle que le maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure demeure de la responsabilité des Etats, ce qui devrait, selon l'interprétation de Mme Elisabeth Guigou, permettre aux Etats de prendre, toutes les mesures nécessaires au maintien de la sécurité intérieure : contrôle aux frontières ou en retrait des frontières, interpellations, voire rétablissement des visas. Il prévoit, par ailleurs, le maintien en vigueur des instruments bilatéraux relatifs aux visas tant que le Conseil n'aura pas statué.

Deuxième domaine : la politique industrielle (9)

Le Traité de Maastricht insère dans le Traité de Rome un nouveau titre consacré à l'industrie.

L'article 130, dont le contenu n'ajoute pas grand-chose à la situation actuelle, présente donc surtout l'intérêt de fournir à la Communauté une base juridique cohérente et spécifique pour mener sa politique industrielle et la développer.

Troisième domaine : l'établissement et le développement de réseaux de communication transeuropéens.

Ils pourront être encouragés et facilités par la Communauté (10).

(9) cf. pp. 127 à 130 du rapport.

(10) cf. pp. 130 à 132 du rapport.

Quatrième domaine : la protection des consommateurs (11)

Le Conseil, à la majorité qualifiée et selon la procédure de codécision, pourra arrêter des mesures visant à rapprocher les législations des Etats membres. Il aura, en outre, la possibilité d'appuyer et de compléter la politique des Etats membres.

Cinquième domaine : la coopération au développement (12)

La politique d'aide de la Communauté ne disposait pas d'une base juridique suffisamment assurée. En insérant dans le Traité de Rome un titre consacré à «la coopération au développement», le Traité de Maastricht comble cette lacune.

Enfin, derniers domaines, le Traité rend possibles des actions d'encouragement en matière d'éducation, de formation professionnelle, de culture, et de santé publique (13).

*

* *

(11) cf. pp. 132 à 134 du rapport.

(12) cf. pp. 134 à 136 du rapport.

(13) cf. pp. 136 à 141 du rapport.

III : LA MISE EN PLACE, AUX CÔTÉS DE L'ÉDIFICE COMMUNAUTAIRE, DE DEUX NOUVEAUX PILIERS DE L'UNION EUROPÉENNE

A - LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (14)

Si le Traité assigne des objectifs ambitieux à l'Union européenne en matière de diplomatie et de sécurité, il est beaucoup plus modeste lorsqu'il s'agit de définir des moyens concrets permettant de les atteindre. A bien des égards, les stipulations relatives à la politique étrangère se bornent à renforcer la coopération politique européenne. Quant aux articles concernant la sécurité, ils sont restrictifs au point que le projet d'une défense européenne semble repoussé à de lointaines échéances.

Pour atteindre ses objectifs en matière de politique étrangère, l'Union disposera de deux moyens.

La "coopération systématique" tout d'abord, qui consistera en :

- une concertation et une information mutuelle au sein du Conseil,
- la définition de positions communes
- la coordination de l'action des Etats membres au sein des organisations internationales.

Le second moyen consiste en la possibilité de mettre en oeuvre des actions communes. La portée de cette innovation est cependant considérablement affaiblie par le maintien de la règle de l'unanimité, elle-même nécessaire pour décider du recours à la majorité qualifiée.

Les stipulations relatives à la sécurité sont encore plus modestes. Ne serait-ce que par l'exclusion de toute possibilité d'action commune en matière de défense. Cette exclusion risque d'avoir comme premier effet de limiter considérablement le rôle potentiel de l'Union de l'Europe Occidentale.

(14) cf. pp. 160 à 177 du rapport.

B - LES AFFAIRES INTÉRIEURES ET LA JUSTICE (15)

Seule la politique des visas a été «communautarisée». En revanche, toutes les autres questions liées à la libre circulation des personnes : droit d'asile, politique de l'immigration, lutte contre la délinquance... relèvent non de la Communauté mais d'une coopération intergouvernementale renforcée qui constitue, avec la politique étrangère et de sécurité commune, un nouveau «pilier» de l'Union européenne.

On relèvera parmi les avancées de Maastricht la décision de mettre en place un office central européen de police criminelle (Europol).

Le Traité prévoit pour les affaires intérieures et la justice les mêmes modes d'action que pour la politique étrangère et de sécurité commune. Il s'agit donc avant tout d'une coopération à caractère intergouvernemental.

*

* *

IV - INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES (16)

Les pouvoirs du Parlement européen sont sortis renforcés du sommet de Maastricht. En effet, le Traité accroît sa participation au processus de décision. Par ailleurs, de nouveaux moyens lui sont confiés pour contrôler le système communautaire.

La participation du Parlement européen est accrue indirectement par son association à la désignation des membres de la Commission, et directement par la création d'une nouvelle procédure dite de «codécision», dont le principe est de permettre au Parlement d'arrêter conjointement avec le Conseil : règlements, directives, décisions ou recommandations.

S'agissant de ses pouvoirs de contrôle, le Parlement européen pourra désormais constituer des commissions temporaires d'enquête. Leur objet sera d'examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire.

(15) cf. pp. 178 à 190 du rapport

(16) cf. pp. 193 à 216 du rapport.

L'institution d'un médiateur européen et d'un droit de pétition est aussi prévue par le Traité.

Les moyens de **contrôle budgétaire** du Parlement européen sont aussi accrus, notamment par la possibilité d'entendre la Commission.

S'agissant des autres institutions communautaires, on relèvera notamment :

- l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du conseil des ministres ;
- l'allongement du mandat de la Commission de 4 à 5 ans.
- l'institutionnalisation du tribunal de 1ère instance adjoint à la Cour de justice :
- la création d'un comité des régions.

*

* *

V - ENFIN, LE TRAITÉ INSTITUE UNE CITOYENNETÉ DE L'UNION (17)

"Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre".

Le Traité reconnaît cinq droits fondamentaux aux citoyens de l'Union :

- le droit de voter et d'être élu aux élections européennes et municipales ; pour l'application de cette dernière disposition, la Constitution a été modifiée et une directive devra être adoptée à l'unanimité des Etats membres.
- le droit de circuler et de séjourner,
- le droit à pétition,
- le droit de s'adresser à un médiateur,
- le droit à la protection diplomatique sur le territoire d'Etats tiers.

(17) cf. pp. 218 à 224 du rapport.