

LE TRAITÉ
D'AMSTERDAM

—
Mode
d'emploi
—



COMMISSION
EUROPÉENNE



LE TRAITÉ
D'AMSTERDAM

—

Mode

d'emploi

—

La présente publication est éditée dans toutes les langues officielles de l'Union européenne: allemand, anglais, danois, espagnol, finnois, français, grec, italien, néerlandais, portugais et suédois.

**Ce document est également disponible
sur le site internet de SCADPlus:
<http://europa.eu.int/scadplus/>**

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Commission européenne

Direction générale Éducation et culture

Unité «Publications», rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999

ISBN 92-828-7952-6

© Communautés européennes, 1999

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Germany

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
<hr/>	
Liberté, sécurité et justice	
Droits fondamentaux et non-discrimination	11
Mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice	17
L'Union et le citoyen	
Citoyenneté de l'Union européenne	31
Emploi	35
Politique sociale	39
Environnement	43
Santé publique	47
Protection des consommateurs	49
Transparence, simplification des traités et qualité de la législation communautaire	51
Une politique extérieure efficace et cohérente	
La politique étrangère et de sécurité commune	53
La politique commerciale commune	59
Les questions institutionnelles	
Le Parlement européen	61
Le Conseil de l'Union européenne	65
La Commission européenne	69
La Cour de justice	71
La Cour des comptes, le Comité économique et social, le Comité des régions	73
Les parlements nationaux	75
La subsidiarité	77
La coopération renforcée	79
Les procédures de décision	83



INTRODUCTION

Historique

Le traité d'Amsterdam, conclu politiquement le 17 juin et signé le 2 octobre 1997, est l'aboutissement de deux années d'études puis de négociations dans le cadre d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres. Il est entré en vigueur après avoir été ratifié par les quinze États membres de l'Union européenne selon leurs règles constitutionnelles respectives.

La convocation de la Conférence intergouvernementale était explicitement prévue par le traité sur l'Union européenne (ex-article N) dans le but de réviser certaines de ses dispositions. Au cours du premier semestre de 1995, chaque institution a établi un rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne. Le second semestre a ensuite été consacré à une analyse en profondeur des options possibles par un «groupe de réflexion», présidé par le secrétaire d'État espagnol pour les affaires européennes, Carlos Westendorp. Le rapport de ce groupe a été transmis au Conseil européen de Madrid en décembre 1995.

À la suite de la consultation de la Commission et du Parlement européen, dont les avis sont le préalable essentiel au lancement d'une Conférence intergouvernementale, le Conseil européen de Turin a pu formellement ouvrir les négociations le 29 mars 1996, avec des objectifs ambitieux axés sur l'Europe des citoyens, le rôle de l'Union

européenne sur la scène internationale, l'amélioration du fonctionnement des institutions et la perspective de l'élargissement.

Tour à tour, les Conseils européens de Florence (21-22 juin 1996), de Dublin I (5 octobre 1996) et de Dublin II (13-14 décembre 1996), ainsi que le Conseil informel de Noordwijk (23 mai 1997), ont examiné et négocié les différentes propositions. C'est donc après quinze mois de travail qu'un consensus a pu s'établir autour du traité d'Amsterdam.

Les objectifs du traité d'Amsterdam

L'objet des travaux était clair. Il s'agissait de créer les conditions politiques et institutionnelles nécessaires pour permettre à l'Union européenne de relever les défis de l'avenir au regard, entre autres, de l'évolution rapide de la situation internationale, de la mondialisation de l'économie et de ses répercussions sur l'emploi, de la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale et le trafic de drogue, des déséquilibres écologiques et des menaces pour la santé publique.

Le mandat de la Conférence intergouvernementale était en partie fixé par les traités eux-mêmes, mais le Conseil européen a rajouté certaines questions concrètes concernant le fonctionnement des institu-

tions, telles que la composition de la Commission et la pondération des voix au Conseil. De plus, durant les négociations, l'ordre du jour a été enrichi d'autres thèmes soulevés par les institutions communautaires ou par les États membres.

La structure du traité

Le traité d'Amsterdam est constitué de trois parties, d'une annexe et de treize protocoles. En parallèle, la Conférence intergouvernementale a adopté cinquante et une déclarations qui sont annexées à son acte final. Elle a en outre pris acte de huit déclarations, faites par divers États membres, qui ont également été annexées à l'acte final.

La première partie contient les modifications de fond. Ce sont les cinq articles suivants:

- l'article 1^{er}, qui contient les modifications apportées au traité sur l'Union européenne;
- l'article 2, qui contient les modifications du traité instituant la Communauté européenne;
- l'article 3, qui contient les modifications du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier;
- l'article 4, qui contient les modifications du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique;
- l'article 5, qui contient les modifications apportées à l'acte, annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct.

La deuxième partie du traité regroupe les articles 6 à 11 et concerne la simplification des traités instituant les trois Communautés européennes, y compris les annexes et les

protocoles, afin de supprimer les dispositions caduques et d'adapter en conséquence le texte de certaines dispositions (articles 6, 7 et 8). Elle prévoit également l'abrogation de la convention du 25 mars 1957 relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes et du traité de fusion du 8 avril 1965 (article 9). Elle précise toutefois que cet effort de simplification n'affecte pas l'effet juridique desdits textes ou des actes en vigueur adoptés sur leur base (article 10). Par ailleurs, il est précisé que la Cour est pleinement compétente dans l'interprétation des dispositions de cette partie du traité (article 11).

La troisième partie contient les articles 12 à 15, qui sont les dispositions générales et finales du traité. Elles concernent la renumérotation des dispositions du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne (article 12), la conclusion pour une durée illimitée du traité (article 13), la ratification et l'entrée en vigueur (article 14) ainsi que la liste des versions linguistiques (article 15).

L'annexe au traité d'Amsterdam contient les tableaux d'équivalence concernant la renumérotation des dispositions du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne. Quant aux protocoles, il s'agit des textes suivants:

- le protocole sur l'article 17 (ex-article J.7) du traité sur l'UE qui touche à l'Union de l'Europe occidentale et à la définition progressive d'une politique de défense commune;
- le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne;
- le protocole sur l'application de certains aspects de l'article 14 (ex-article 7 A) du traité instituant la Communauté européenne en Irlande et au Royaume-Uni;

- le protocole sur la position de l'Irlande et du Royaume-Uni relative au nouveau titre «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes» du traité instituant la Communauté européenne;
- le protocole sur la position du Danemark relative au nouveau titre «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes» du traité instituant la Communauté européenne et à certains aspects relevant de la politique étrangère et de sécurité commune;
- le protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne;
- le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
- le protocole sur les relations extérieures des États membres en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures;
- le protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres;
- le protocole sur la protection et le bien-être des animaux;
- le protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement;
- le protocole sur la fixation des sièges des institutions et de certains organismes et services des Communautés européennes ainsi que d'Europol;
- le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Les réalisations

Le présent guide pratique du traité d'Amsterdam se penche essentiellement sur les

modifications apportées au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne.

Dans un souci de clarté, il a été divisé en quatre grands chapitres couvrant les principales réformes introduites par le traité d'Amsterdam.

Liberté, sécurité et justice

Cette partie s'emploie à clarifier les garanties qu'apporte le traité d'Amsterdam en matière de protection des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes, la non-discrimination et le traitement des données à caractère personnel.

Elle fait également le point sur les changements dans le domaine de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne, en particulier l'introduction d'un nouveau titre dans le traité instituant la Communauté européenne concernant les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes.

Parallèlement, le nouveau titre VI du traité sur l'Union européenne, consacré à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, est présenté, ainsi que les conditions de l'intégration de l'acquis de Schengen, dans le cadre juridique de l'Union européenne.

L'Union et le citoyen

Dans cette partie, sept fiches explicatives rendent compte des améliorations qui découlent du traité d'Amsterdam dans des domaines touchant directement aux droits, aux intérêts et au bien-être des individus.

Elles concernent les réformes suivantes:

- le développement du concept de citoyenneté européenne afin de compléter la liste des droits civiques dont bénéficient les citoyens de l'Union et de préciser le lien entre citoyenneté nationale et citoyenneté européenne;
- l'introduction dans le traité instituant la Communauté européenne d'un chapitre sur l'emploi prévoyant la définition de stratégies communes en faveur de l'emploi ainsi que la coordination des politiques nationales;
- l'intégration dans le traité instituant la Communauté européenne d'un accord social renforcé prévoyant, entre autres, la lutte contre l'exclusion sociale et consacrant l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes;
- la consolidation de la politique de l'environnement grâce à l'accent mis sur le développement durable, la prise en compte de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles et la simplification de la prise de décision communautaire;
- l'amélioration des instruments dont dispose l'Union européenne afin de promouvoir un haut niveau de santé publique;
- la clarification des objectifs en matière de protection des consommateurs et une meilleure intégration dans les autres politiques des mesures prises dans ce domaine;
- la garantie du droit pour chaque citoyen d'accéder aux documents produits par les institutions de l'Union européenne et de pouvoir communiquer avec elles dans sa langue. Par ailleurs, l'accent est mis sur une meilleure qualité rédactionnelle de la légis-

lation afin qu'elle soit mieux comprise et mise en œuvre.

Une politique extérieure efficace et cohérente

Cette partie a pour objet de clarifier les améliorations apportées par le traité d'Amsterdam afin que l'Union européenne soit en mesure de mieux faire valoir ses intérêts sur la scène internationale. Elle comporte un volet économique, portant sur l'extension du champ de la politique commerciale commune, et un volet politique, qui concerne la réforme de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Sur le plan économique, les enjeux et procédures d'une extension du champ d'application de la politique commerciale commune, afin d'englober les accords internationaux concernant les services et les droits de propriété intellectuelle, sont présentés. En ce qui concerne la PESC sont décrites les réformes suivantes:

- la création d'un nouvel instrument d'action: la stratégie commune;
- l'amélioration de la prise de décision grâce au recours accru au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil;
- la création d'une fonction de haut représentant pour la PESC afin de donner une plus grande visibilité et une cohérence accrue à cette politique;
- l'instauration d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide afin de favoriser une analyse collective des événements internationaux et de leurs conséquences;
- l'introduction des missions dites «de Petersberg» dans le titre V (PESC) du traité sur l'Union européenne pour tra-

duire la volonté commune des États membres d'assurer la sécurité en Europe par le biais d'opérations telles que les missions humanitaires ou de rétablissement de la paix;

- la simplification des procédures concernant le financement de la PESC.

Les questions institutionnelles

Cette partie synthétise et explicite les réformes institutionnelles prévues par le traité d'Amsterdam dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Plusieurs questions sont clarifiées, notamment:

- le champ d'application et le fonctionnement de la procédure de codécision, qui renforce le rôle du Parlement européen;
- la pondération des voix au sein du Conseil de l'Union européenne et l'extension du vote à la majorité qualifiée;
- la structure et le fonctionnement de la Commission européenne, en particulier la taille optimale du collège des commissaires, sa capacité d'initiative et le rôle du président;

- le rôle de la Cour de justice dans des domaines tels que les droits fondamentaux et pour certains aspects touchant de près à la sécurité intérieure de l'Union européenne;

- le renforcement du rôle de la Cour des comptes, du Comité économique et social ainsi que du Comité des régions;

- une plus grande participation et une meilleure information des parlements nationaux dans les activités de l'Union européenne;

- la consolidation du principe de subsidiarité par l'annexion d'un protocole contenant des lignes directrices juridiquement contraignantes;

- la possibilité pour les États membres qui le souhaitent d'approfondir la coopération entre eux.

Ces réformes constituent une première étape. Une révision générale des dispositions institutionnelles des traités fera l'objet d'une nouvelle Conférence intergouvernementale avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt États membres.



LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE

Droits fondamentaux et non-discrimination

Introduction

En l'absence de dispositions spécifiques concernant les droits fondamentaux dans les traités fondateurs, c'est à la Cour de justice que revient le mérite d'avoir progressivement élaboré un système effectif de garantie des droits fondamentaux au niveau de l'Union européenne.

Deux facteurs essentiels ont favorisé l'action de la Cour:

- l'article 220 (ex-article 164) du traité instituant la Communauté européenne qui prévoit que la Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité;
- la dimension politique de la construction communautaire qui repose sur un modèle européen de société comprenant la garantie des droits fondamentaux reconnus par tous les États membres.

En mettant en avant les droits fondamentaux, l'ambition des rédacteurs du traité d'Amsterdam est de confirmer formellement le respect des droits de l'homme. Le nouveau traité prévoit notamment:

- la modification de l'article 6 (ex-article F) du traité sur l'Union européenne afin de consolider le principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

- l'instauration d'une procédure à suivre en cas de violation par un État membre des principes sur lesquels est fondée l'Union;
- une lutte plus efficace contre la discrimination qui désormais comprendra non seulement la discrimination nationale, mais aussi la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle;
- l'insertion de nouvelles dispositions concernant l'égalité entre les femmes et les hommes dans le traité instituant la Communauté européenne;
- une protection renforcée des personnes physiques à l'égard du traitement et de la libre circulation des données à caractère personnel;
- l'insertion dans l'acte final de déclarations concernant l'abolition de la peine de mort, le respect du statut des églises ou des organisations philosophiques et non confessionnelles ainsi que les besoins des personnes handicapées.

Historique

La place accordée aux droits fondamentaux dans les traités communautaires a beaucoup évolué depuis les débuts de la construction européenne. À l'origine, les droits fonda-

mentaux n'étaient pas au centre des préoccupations des rédacteurs des traités de Paris et de Rome. Cela s'explique notamment par l'approche sectorielle et fonctionnaliste qui caractérise les traités fondateurs. En effet, le traité de Paris, qui a créé la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), concerne des domaines relativement restreints: les industries sidérurgique et charbonnière. Cette approche par secteurs fut confirmée à la suite de l'échec en 1954 de la Communauté européenne de défense (CED) et de la tentative d'union politique qui devait l'accompagner. Elle marqua ainsi les traités de Rome instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et la Communauté économique européenne (CEE). Bien que, parmi ces trois traités, la CEE ait une vocation plus large, ils concernent tous trois des domaines économiques bien définis.

L'approche sectorielle eut pour conséquence de démarquer les traités fondateurs d'une loi fondamentale de type constitutionnel comprenant une déclaration solennelle des droits fondamentaux. Les trois traités fondateurs ne se prêtaient pas clairement à l'inclusion d'un tel préambule, et, a fortiori, la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) du Conseil de l'Europe, signée en 1950, était déjà appelée à fournir un modèle perfectionné de garantie effective des droits de l'homme en Europe.

Cette conception a rapidement évolué au fur et à mesure que la Cour de justice établissait un contrôle du respect des droits fondamentaux dans sa jurisprudence. La préoccupation de la Cour a été d'assurer ce respect par les institutions communautaires et les États membres lorsqu'ils agissent dans le domaine du droit communautaire. La jurisprudence de la Cour a donc reconnu des droits tels que le droit de propriété et le libre exercice de l'activité économique, qui sont essentiels au bon fonctionnement du marché intérieur.

La Cour a jugé que les droits fondamentaux sont inclus dans les principes généraux du droit communautaire et se fondent sur deux sources:

- les traditions constitutionnelles des États membres;
- les traités internationaux auxquels les États membres ont adhéré (en particulier la CEDH).

Par la suite, le Parlement européen, la Commission et le Conseil formulèrent en 1977 une déclaration commune où ils affirmaient leur volonté de continuer à respecter les droits fondamentaux tels qu'ils résultent de la double source identifiée par la Cour. Un pas nouveau fut ensuite franchi en 1986 dans le préambule de l'Acte unique européen qui mentionne la promotion de la démocratie se fondant sur ces droits fondamentaux.

Dans le traité sur l'Union européenne, l'article 6 (ex-article F), paragraphe 2, prévoit: «L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.»

En parallèle, l'idée d'une adhésion pure et simple de la Communauté à la CEDH avait déjà commencé à circuler. Le Conseil décida de demander l'avis de la Cour sur la compatibilité avec les traités d'un projet d'adhésion à la CEDH. La Cour émit son avis le 28 mars 1996 et conclut que, dans l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'avait pas compétence pour adhérer à cette convention.

Au fur et à mesure des avancées de la construction européenne, les domaines d'ac-

tion de l'Union européenne se sont progressivement élargis et illustrent la volonté des États membres de mener en commun des actions dans des domaines jusqu'ici strictement nationaux (par exemple la sécurité intérieure ou la lutte contre le racisme et la xénophobie). Devant cette évolution, qui dépasse nécessairement le contexte sectoriel des premiers pas de la construction européenne et qui touche à la vie quotidienne des citoyens européens, la nécessité de textes juridiques clairs se fait sentir afin de proclamer clairement le respect des droits fondamentaux en tant que principe de base de l'Union européenne. Le traité d'Amsterdam répond à cette nécessité.

Principes

Le traité d'Amsterdam précise l'article 6 (ex-article F) du traité sur l'Union européenne en proclamant que l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres.

Il modifie également le préambule du traité sur l'Union européenne en confirmant l'attachement des États membres aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne de 1961 et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989.

Avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne soulignait le respect des droits garantis dans la convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Toutefois, l'impact de cet article était limité par l'ex-article L (article 46 après renumérotation)

qui prévoyait que la compétence de la Cour de justice ne s'étendait pas à cet article. Sachant que la mission de la Cour est d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité, la place des droits fondamentaux s'en trouvait réduite.

Le traité d'Amsterdam garantit l'application de l'article 6, paragraphe 2, en modifiant l'article 46 du traité. Ainsi, la Cour est désormais compétente en cas de manquement des institutions communautaires aux droits fondamentaux.

La violation par un État membre des principes sur lesquels est fondée l'Union

Le traité d'Amsterdam proclame que l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres. Parallèlement, le nouveau traité envisage l'hypothèse d'une violation de ces principes par un État membre et prévoit la démarche que l'Union devra dans ce cas suivre à l'égard de l'État concerné.

La constatation de la violation

Sur proposition de la Commission ou de un tiers des États membres, le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, constate l'existence d'une violation qui doit être «grave et persistante». L'avis conforme du Parlement européen est requis, et celui-ci statue à la majorité des deux tiers des voix exprimées devant correspondre à une majorité des membres du Parlement. Par ailleurs, le gouvernement de l'État membre concerné est invité à présenter toute observation en la matière.

L'abstention d'un État membre ne fait pas obstacle à l'unanimité lorsque le Conseil constate une violation.

La suspension de l'État membre concerné

À la suite de la constatation d'une violation grave et persistante, le Conseil peut (mais ne doit pas nécessairement) suspendre certains des droits qui découlent du traité pour l'État membre en question. En revanche, il est clair que les obligations incombant à cet État membre demeurent contraignantes. La suspension des droits peut, par exemple, prévoir l'interdiction de vote du représentant de l'État membre visé au sein du Conseil.

Lors de cette deuxième étape, le Conseil statue à la majorité qualifiée sans tenir compte des voix de l'État membre concerné.

La modification ou l'annulation de la suspension

Au regard d'une évolution de la situation ayant conduit à la suspension d'un État membre, le Conseil décide d'annuler ou de modifier les mesures de suspension en vigueur.

Pour ce faire, le Conseil statue à la majorité qualifiée sans tenir compte des voix de l'État membre concerné.

La lutte contre la discrimination

Dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne, l'article 12 (ex-article 6) prévoit que toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite. Parallèlement, l'article 141 (ex-article 119) souligne le principe de non-discrimination entre les femmes et les hom-

mes, mais seulement en ce qui concerne l'égalité de rémunération.

Le traité d'Amsterdam s'efforce de renforcer le principe de non-discrimination en ajoutant deux dispositions au sein du traité instituant la Communauté européenne.

Le nouvel article 13

Cet article est le complément de l'article 12 qui mentionne déjà la discrimination basée sur la nationalité. Le nouvel article prévoit que le Conseil peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Lorsque le Conseil se base sur l'article 13, il statue à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

La déclaration concernant les personnes handicapées

Le nouvel article 13 mentionne la lutte contre la discrimination fondée sur un handicap. La Conférence intergouvernementale ayant élaboré le traité d'Amsterdam a souhaité renforcer cette garantie par le biais d'une déclaration insérée dans l'acte final. Cette déclaration prévoit que, lorsque la Communauté arrête des mesures concernant le rapprochement des législations des États membres, ses institutions tiennent compte des besoins des personnes handicapées.

L'égalité entre les femmes et les hommes

Dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne, l'article 2 prévoit que

la Communauté a pour mission de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques, une croissance respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale ainsi que la solidarité entre les États membres.

L'article 3 énumère, quant à lui, les différentes mesures que comporte l'action de la Communauté pour réaliser les missions fixées à l'article 2.

Le traité d'Amsterdam s'efforce de compléter ces deux dispositions afin d'inclure l'égalité entre les femmes et les hommes qui actuellement ne figure qu'à l'article 141 (ex-article 119) du traité instituant la Communauté européenne (de portée plus limitée puisque ne concerne que l'égalité de rémunération). Concrètement, deux ajouts ont été effectués.

La modification de l'article 2

La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est incluse dans l'énumération des missions que se fixe la Communauté.

La modification de l'article 3

Un nouvel alinéa est ajouté, qui se lit comme suit:

«Lorsqu'elle réalise toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les femmes et les hommes.»

Le traitement des données à caractère personnel

Dans ce domaine, la principale mesure de la Communauté est la directive de 1995 sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et de la libre circulation de ces données. En l'absence de base juridique spécifique, cette directive se fonde sur l'article 95 (ex-article 100 A) du traité instituant la Communauté européenne concernant le rapprochement des législations dans le cadre du marché intérieur.

La libre circulation de personnes entraîne la nécessité d'établir des systèmes d'information à l'échelle européenne.

Face à cette évolution et afin de renforcer la garantie de protection pour les individus en l'élargissant aux institutions communautaires, le traité d'Amsterdam insère un nouvel article dans le traité instituant la Communauté européenne.

Le nouvel article 286

Cet article est divisé en deux paragraphes qui prévoient, respectivement, que:

- à partir de 1999, les actes communautaires relatifs à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel sont applicables aux institutions et aux organes communautaires;
- avant l'échéance de 1999, le Conseil institue un organe indépendant de contrôle chargé de surveiller l'application desdits actes communautaires aux institutions et organes communautaires.



LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE

Mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice

Introduction

Depuis plus de vingt ans, les États membres ont uni leur force pour lutter contre des phénomènes transnationaux comme le terrorisme, le trafic de drogue ou l'immigration clandestine. Lorsque la libre circulation des personnes a été reconnue comme l'un des principaux éléments du marché intérieur en 1986, cette coopération informelle entre les gouvernements des États membres est apparue insuffisante pour combattre l'internationalisation des réseaux d'activités criminelles et pour répondre au besoin de sécurité du citoyen européen. Il a donc été décidé d'intégrer la coopération dans les domaines de la *justice* et des *affaires intérieures* au sein du traité de Maastricht, afin qu'elle devienne une politique de l'Union européenne à part entière.

Un pilier intergouvernemental a été accolé au pilier communautaire, et des instruments juridiques inédits ont été créés. Mise en place à la suite de l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne en 1993, cette coopération n'a pas été jugée très satisfaisante aussi bien dans son fonctionnement que par ses résultats. Aussi, la révision du traité sur l'Union européenne a-t-elle donné lieu à des changements importants dans le processus décisionnel.

Afin de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice, le traité d'Amsterdam introduit un nouveau titre — «Visas, asile,

immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes» — dans le traité instituant la Communauté européenne. Le contrôle des frontières extérieures, l'asile, l'immigration et la coopération judiciaire en matière civile relèvent désormais du premier pilier et sont régis par la méthode communautaire. Toutefois, cette «communautarisation» s'effectuera progressivement au rythme des décisions du Conseil de l'Union européenne, au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur du nouveau traité. Seules les coopérations policière et judiciaire en matière pénale demeurent au sein du troisième pilier, auquel le nouveau traité ajoute la prévention et la lutte contre le racisme et la xénophobie.

Ces évolutions institutionnelles introduisent de nouveaux types de prise de décision qui devraient permettre d'adopter des mesures plus nombreuses et plus efficaces, entraînant une coopération plus étroite entre les États membres.

Historique

Les origines de la coopération (1975-1985)

À partir de 1975, une coopération intergouvernementale s'est peu à peu mise en place dans les domaines de l'immigration, du droit d'asile et de la coopération policière et judiciaire. Le premier exemple fut le groupe

TREVI, réunissant les ministres de l'intérieur afin de combattre le terrorisme et de coordonner la coopération policière en la matière dans la Communauté. Il réunissait les ministres de l'intérieur autour des questions d'ordre public et de terrorisme et a créé sous son égide divers groupes et sous-groupes de travail. Les institutions européennes étaient alors exclues de ce processus qui suivait les règles du jeu intergouvernementales.

De l'Acte unique au traité de Maastricht (1986-1992)

L'Acte unique européen conclu en 1986 marqua un tournant dans cette coopération qui s'était jusque-là déroulée de manière peu transparente tant à l'égard des citoyens qu'à celui des institutions communautaires. Un nouvel article 8 A définit la libre circulation des personnes comme l'un des quatre principaux éléments constitutifs du marché unique, faisant expressément passer ce domaine sous compétence communautaire. Les nouveaux groupes de travail mis sur pied après la signature de l'Acte unique tinrent compte de cette évolution et inclurent désormais des observateurs de la Commission. De plus, le groupe ad hoc «Immigration», réunissant les ministres chargés de l'immigration depuis 1986, tout comme le CELAD, comité européen de lutte antidrogue, installèrent leur secrétariat auprès de celui du Conseil de l'Union européenne. D'autres groupes furent créés tels que le GAM (groupe d'assistance mutuelle) chargé des questions douanières. En outre, un conseil formé des ministres de la justice des États membres se réunissait régulièrement. Dès cette époque, il traitait de la coopération judiciaire, pénale et civile ainsi que de certaines questions relevant de la coopération politique européenne.

Malgré les recommandations en matière de circulation des personnes contenues dans le

livre blanc de la Commission de 1985, les domaines de la justice et des affaires intérieures continuèrent de relever largement de la coopération intergouvernementale. Ainsi, en 1988, le groupe intergouvernemental de coordinateurs «Libre circulation des personnes» fut chargé par le Conseil européen de Rhodes de proposer des mesures permettant de conjuguer libre circulation des personnes et sécurité, une fois les contrôles aux frontières intérieures supprimés. Ce groupe proposa en 1989 un programme de travail («document de Palma») prônant une approche plus coordonnée des différents aspects de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. En effet, les différents groupes de travail constitués au cours des années travaillaient séparément et préparaient leurs rapports pour des ministres siégeant dans des compositions différentes. De plus, le Parlement européen et les parlements nationaux ne pouvaient effectuer aucun contrôle sur les actions prises dans ce cadre par la nature même de cette coopération.

Les instruments utilisés correspondaient à une méthode intergouvernementale traditionnelle: des conventions, d'une part, et la formulation de résolutions, conclusions et recommandations, de l'autre. Instruments du droit international classique, ces actes étaient pris en dehors du cadre du Conseil de l'Union européenne. Parmi ceux-ci, on peut citer la convention de Dublin de 1990, relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres de la Communauté, et les résolutions de Londres concernant également l'asile.

Des textes plus contraignants ont été adoptés par certains États membres au cours des années 80: accord de Schengen en 1985 et convention d'exécution de Schengen en 1990, qui ont instauré de nouvelles structures opérationnelles afin, entre autres, d'as-

sur la coopération entre les polices ainsi que les douanes (système d'information Schengen — SIS). Il est alors apparu nécessaire d'intégrer le système opaque des groupes de concertation dans une structure globale: il s'agissait non seulement d'assurer plus d'efficacité aux actions prises par les États membres dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, mais également de coordonner le travail de tous ces organismes et d'éviter les doubles emplois.

L'institutionnalisation d'une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures: le titre VI du traité sur l'Union européenne (1992-1998)

Le titre VI se calqua pour partie sur ce système de coopération intergouvernementale préexistante, ce qui explique les reproches formulés à son encontre: multiplicité des niveaux de travail au sein du troisième pilier, complexité et manque de transparence. La structure du troisième pilier, inspirée de celle de la politique étrangère et de sécurité commune, ne donna aux institutions communautaires qu'un rôle limité, sans possibilité réelle d'exercer un contrôle sur les décisions des États membres:

- la Cour de justice n'était compétente pour l'interprétation des conventions que si une clause du texte (convention ou autre) le prévoyait expressément;
- le Parlement européen pouvait être consulté par le Conseil, mais n'a été, la plupart du temps, qu'informé;
- la Commission européenne possédait un droit d'initiative limité à certains domaines et partagé avec les États membres;
- le Conseil a souvent été paralysé par l'obligation de prendre toutes les décisions à l'unanimité.

Le traité d'Amsterdam modifie la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice aux ambitions plus vastes et plus précises, aux méthodes plus efficaces et plus démocratiques, et où le rôle des institutions est plus équilibré.

La méthode de fonctionnement du titre IV du traité instituant la Communauté européenne

Le titre IV regroupe les domaines suivants:

- libre circulation des personnes;
- contrôle des frontières extérieures;
- asile, immigration et protection des droits de ressortissants de pays tiers;
- coopération judiciaire en matière civile.

Définis comme des questions d'intérêt commun, ils étaient auparavant régis par les règles du titre VI du traité sur l'Union européenne (aussi dénommé «troisième pilier»).

La mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en cinq ans

Le traité d'Amsterdam transfère ces domaines au sein du traité instituant la Communauté européenne où le rôle des institutions est très différent de celui qui leur était réservé dans le titre VI.

Le Conseil de l'Union européenne tiendra encore le rôle principal au cours des cinq prochaines années afin de prendre un certain nombre de décisions dans les domaines précités. Le but est de faciliter la libre circulation des personnes, citoyens européens et ressortissants des États tiers, tout en

construisant une coopération efficace entre les différentes administrations concernées afin de lutter contre la criminalité internationale.

Le mécanisme institutionnel général

Le Conseil reste au cœur de ce processus, mais n'en est plus l'unique acteur.

Dans un premier temps, pendant les cinq premières années après l'entrée en vigueur du nouveau traité, le Conseil statue à l'unanimité sur des propositions de mesures formulées par la Commission ou par un État membre. Il consulte le Parlement européen avant toute décision.

Par la suite, le Conseil ne statuera que sur des propositions de la Commission. Cependant, celle-ci devra examiner toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil.

Après consultation du Parlement européen, le Conseil devra décider à l'unanimité d'appliquer la procédure de codécision et le vote à la majorité qualifiée, lors de l'adoption des mesures relevant du titre IV, et d'adapter les dispositions relatives à la Cour de justice des Communautés européennes.

Outre ce rôle décisionnel, le Conseil est confirmé dans sa fonction de coordination entre les services compétents des administrations des États membres ainsi qu'entre ces services et la Commission européenne. Les multiples niveaux de groupes de travail existants sont supprimés.

Ces groupes sont sur un même niveau et sont rattachés directement au Coreper (Comité des représentants permanents).

Il faut noter que quelques mesures relèvent d'un mécanisme institutionnel différent (article 67).

La Cour de justice des Communautés européennes

Le nouveau traité renforce le rôle de la Cour de justice dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Auparavant, elle n'était pas compétente dans ces domaines et ne pouvait pas contrôler les mesures adoptées par le Conseil. Seules les conventions, si une clause spécifique était incluse, pouvaient prévoir la compétence de la Cour de justice pour interpréter leurs dispositions et statuer sur tout différend concernant leur application.

Dans le nouveau titre IV traitant essentiellement de la libre circulation des personnes, de l'asile, de l'immigration et de la coopération judiciaire civile, la Cour de justice est compétente dans les circonstances suivantes:

- une juridiction nationale de dernier recours peut lui demander de statuer sur une question d'interprétation du présent titre ou sur la validité et l'interprétation des actes des institutions de la Communauté fondés sur ce titre, si une décision de la Cour de justice est nécessaire pour que la juridiction nationale puisse rendre son jugement;
- de même, le Conseil, la Commission ou un État membre peuvent lui demander de statuer sur une question d'interprétation du présent titre ou d'actes adoptés sur la base de celui-ci.

Toutefois, la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions prises pour assurer la suppression de tout contrôle des personnes (citoyens de l'Union européenne ou ressortissants de pays tiers) lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.

Les États membres

Les États membres conservent leurs prérogatives, notamment dans le domaine de la

libre circulation des personnes. Il est toujours de leur seule responsabilité d'assurer l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Dans ce cadre, ils peuvent prendre en compte des considérations de politique étrangère.

En cas d'urgence, si un afflux soudain de ressortissants de pays tiers se produisait dans un État membre, des mesures provisoires (six mois au plus) pourront être prises par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission au profit de l'État membre concerné afin de limiter la libre circulation ou l'entrée des ressortissants de ce pays tiers.

Les protocoles

1. Protocole sur la position de l'Irlande et du Royaume-Uni

Ces deux pays ne participent pas aux mesures relevant du titre IV et ne sont pas liés par elles. Ils ne participent donc pas aux votes dans les domaines relevant de l'espace de sécurité, de liberté et de justice.

Toutefois, si l'Irlande ou le Royaume-Uni souhaitent participer à l'adoption et à l'application d'une mesure proposée, ils devront en informer le président du Conseil dans un délai de trois mois à compter de la présentation au Conseil de la proposition ou de l'initiative. Ils pourront également accepter la mesure à tout moment après son adoption par le Conseil.

2. Protocole sur l'application de certains aspects de l'article 14 (ex-article 7 A) du traité CE à l'Irlande et au Royaume-Uni

L'Irlande et le Royaume-Uni se réservent le droit d'exercer des contrôles à leurs frontières sur les personnes souhaitant entrer sur leur territoire, notamment les citoyens

d'États parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen ou à tout autre accord qui lie l'Irlande et/ou le Royaume-Uni, et de les autoriser à entrer sur leur territoire. Parallèlement, les autres États membres peuvent exercer des contrôles sur toute personne provenant de l'Irlande ou du Royaume-Uni.

L'Irlande a manifesté son désir de participer autant que possible aux mesures prises en application du titre IV, dans la mesure où elles permettent le maintien de sa zone de voyage commune avec le Royaume-Uni (cette «zone de voyage commune» est un espace de libre circulation entre l'Irlande et le Royaume-Uni).

3. Protocole sur la position du Danemark

Le Danemark ne participe pas aux mesures relevant du titre IV, sauf pour les mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres et pour celles relatives à l'instauration d'un modèle type de visa.

Concernant le développement de l'acquis de Schengen, le Danemark décide dans un délai de six mois après toute décision arrêtée par le Conseil s'il transposera cette décision dans sa législation nationale.

La méthode de fonctionnement du titre VI du traité sur l'Union européenne

Le titre VI «Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale» a pour but de prévenir et de lutter contre les phénomènes suivants:

- le racisme et la xénophobie;
- le terrorisme;

- la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants;
- le trafic de drogue;
- le trafic d'armes;
- la corruption et la fraude.

Ces objectifs seront atteints grâce:

- à une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les États membres, directement ainsi que par l'intermédiaire d'Europol;
- à une coopération plus étroite entre les autorités judiciaires et les autres autorités compétentes dans les États membres, directement et par l'intermédiaire d'Europol;
- au rapprochement, si nécessaire, des règles de droit pénal des États membres.

On notera que les objectifs du titre VI du traité sur l'Union européenne ont été précisés. Les États membres sont désormais conscients que les phénomènes de criminalité dépassent leur seul territoire national. Des réseaux transnationaux se sont constitués, et la seule manière de les combattre efficacement passe par une coopération accrue entre les États.

Le mécanisme institutionnel général

Le Conseil de l'Union européenne demeure l'acteur principal dans le processus décisionnel du titre VI. Afin d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus, il peut utiliser les instruments suivants:

- la position commune, définissant l'approche de l'Union sur une question déterminée;
- la décision-cadre, pour rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des États membres. Comme la

directive (instrument utilisé au sein du pilier communautaire), la décision-cadre lie les États membres quant au résultat à atteindre et laisse les instances nationales décider de la forme et des moyens;

- la décision, pour tout autre objectif que le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Elle est contraignante, et les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la décision au niveau de l'Union sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée;
- la convention, adoptée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Sauf dispositions contraires, elle entre en vigueur lorsqu'elle a été ratifiée par la moitié au moins des États membres qui l'ont adoptée.

Un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires formule des avis à l'intention du Conseil et contribue à la préparation de ses travaux.

La Commission est pleinement associée aux travaux dans les domaines visés au titre VI et voit sa capacité d'initiative étendue à tous les domaines.

Les États membres

Le nouveau traité respecte l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Ils sont les acteurs quasi exclusifs de la coopération dans les domaines du titre VI. Pour coordonner leur action, ils s'informent et se consultent mutuellement et instituent une collaboration entre les services compétents de leurs administrations.

Ils expriment des positions communes arrêtées conformément au présent titre dans les organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles ils participent.

Les États membres pourront instaurer une coopération renforcée dans le cadre des institutions, procédures et mécanismes de l'Union européenne, à condition que cette coopération respecte les compétences et les objectifs de la Communauté européenne et permette de créer plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice (comme a pu le faire le système de Schengen dans le passé). Le Conseil donnera son aval à la majorité qualifiée (vote favorable d'au moins dix membres). Si cette coopération renforcée pose des problèmes de politique nationale importants à un État membre, le Conseil pourra demander que le Conseil européen soit saisi de la question.

Le Parlement européen

Avant d'adopter une décision-cadre, une décision ou d'établir une convention, le Conseil consulte le Parlement européen.

La présidence du Conseil et la Commission informeront régulièrement le Parlement européen des travaux menés dans les domaines relevant du titre VI.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procédera, chaque année, à un débat sur les progrès réalisés dans la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

La Cour de justice

Le nouveau traité reconnaît la compétence de la Cour de justice pour statuer sur la vali-

dité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application.

Pour les recours préjudiciels, les États membres indiquent, par une déclaration individuelle, qu'ils acceptent la compétence de la Cour de justice et désignent la juridiction nationale habilitée à faire appel à la Cour de justice. Ensuite, selon le choix de l'État membre, soit seule la juridiction nationale de dernier recours soit toute juridiction de cet État pourra demander à la Cour de justice de statuer sur une question portant sur l'interprétation ou la validité d'un des actes cités ci-dessus, lorsqu'elle estimera qu'une décision sur ce point est nécessaire pour lui permettre de rendre son jugement.

Les protocoles

1. Protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne

Les États membres signataires des accords de Schengen (les États membres à l'exclusion de l'Irlande et du Royaume-Uni) mènent désormais leur coopération concernant l'abolition des frontières intérieures dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne. Le Conseil se substitue au comité exécutif créé par les accords de Schengen.

L'Irlande et le Royaume-Uni peuvent participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen après un vote du Conseil à l'unanimité des treize États parties aux accords et du représentant du gouvernement de l'État concerné.

L'Islande et la Norvège sont associées à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement.

2. Protocole au traité instituant la Communauté européenne relatif au droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne

Considérant que tous les États membres de l'Union européenne respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération que si:

- l'État membre du demandeur prend des mesures dérogeant à ses obligations au titre de la convention sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- le Conseil a constaté une violation grave des droits de l'homme dans le pays du demandeur;
- un État membre le décide unilatéralement (la Belgique s'est engagée à effectuer un examen individuel de toute demande d'asile afin de respecter ses obligations internationales antérieures: convention de Genève de 1951 et protocole de New York de 1967).

Le franchissement des frontières intérieures et extérieures

Le Conseil de l'Union européenne devra adopter dans les cinq ans après l'entrée en vigueur du traité les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par le traité d'Amsterdam.

Le contrôle des personnes aux frontières intérieures de l'Union européenne

Tout contrôle des personnes — citoyens de l'Union ou ressortissants de pays tiers —

aux frontières intérieures de l'Union doit disparaître.

Contrairement aux autres domaines relevant du titre IV, la Cour de justice n'est pas compétente pour contrôler la validité et l'application de ces mesures.

Le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne

Les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour les contrôles concernant le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne sont définies par le Conseil.

Les règles communes relatives aux visas pour des séjours d'une durée maximale de trois mois comportent les éléments suivants:

- une liste des pays tiers dont les ressortissants seront soumis à obligation de visa pour le franchissement des frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants seront exemptés de cette obligation;
- les procédures et conditions de délivrance des visas par les États membres;
- un modèle type de visa (les États membres délivreront le même modèle de visa aux ressortissants des pays tiers);
- des règles en matière de visa uniformes (la délivrance des visas par les États membres obéit à des règles communes).

Ainsi que le prévoit la procédure générale de décision du titre IV, les mesures concernant les deuxième et quatrième points sont prises par le Conseil à l'unanimité. Cinq ans au maximum après l'entrée en vigueur du nouveau traité, ces mesures devront être prises en codécision avec le Parlement européen.

Par dérogation à la procédure générale appliquée dans ce titre, les mesures concernant les premier et troisième points sont prises par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

La libre circulation des ressortissants des pays tiers

Des mesures devront fixer les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers pourront circuler librement sur le territoire des États membres pendant une durée maximale de trois mois.

Protocole sur les relations extérieures des États membres en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures

Les États membres conservent le droit de conclure des accords avec des pays tiers s'ils respectent le droit communautaire et les autres accords internationaux pertinents.

Les politiques d'asile et d'immigration

Dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil devra arrêter des mesures dans différents domaines concernant l'asile et l'immigration. Cependant, les mesures concernant l'équilibre des efforts entre les États membres pour accueillir les réfugiés et les personnes déplacées, les conditions d'entrée et de séjour des immigrants ainsi que les droits des ressortissants des pays tiers sont exemptés de cette date limite.

La politique d'asile

Des règles internationales en matière d'asile ont été fixées par la convention de Genève de 1951 et le protocole de New York de 1967 relatifs au statut des réfugiés. En outre, des consultations avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et avec d'autres organisations internationales concernées seront effectuées pour les questions touchant à la politique d'asile. Dans ce cadre, le Conseil prend des mesures afin de déterminer:

- les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers;
- les normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres;
- les normes minimales concernant les conditions que devront remplir les ressortissants de pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugiés;
- les normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

D'autres mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées doivent:

- être adoptées en matière de normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées ressortissantes de pays tiers qui ne pourront rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui auront besoin d'une protection internationale;
- tendre à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil (le pro-

blème des réfugiés ex-yougoslaves en Allemagne notamment a montré l'utilité d'une telle mesure au cas où une telle situation se renouvelerait).

Dans le cas où un ou plusieurs États membres se trouveront en situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants d'un pays tiers, le Conseil pourra arrêter à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission des mesures provisoires d'une durée n'excédant pas six mois.

La politique d'immigration

Pour cette politique, des mesures seront prises dans les domaines suivants:

- les conditions d'entrée et de séjour ainsi que les normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, notamment aux fins du regroupement familial;
- l'immigration clandestine et les séjours irréguliers, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier.

Enfin, des mesures seront adoptées pour définir les droits des ressortissants des pays tiers en situation de séjour régulière dans un État membre et les conditions dans lesquelles ils pourront séjourner dans les autres États membres.

Des dispositions nationales compatibles avec le traité d'Amsterdam et les accords internationaux peuvent être maintenues ou introduites par les États membres dans leur politique d'immigration.

La coopération judiciaire en matière civile

Dans la mesure où la coopération judiciaire en matière civile a une incidence transfron-

alière, des mesures dans ce domaine sont prises selon la méthode de fonctionnement du titre IV du traité instituant la Communauté européenne.

Les buts poursuivis dans ce domaine sont les suivants:

- aider à la compréhension des actes judiciaires et extrajudiciaires adoptés dans un État membre par les autres États membres; améliorer et simplifier la coopération en matière d'obtention des preuves ainsi que la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, y compris les décisions extrajudiciaires;
- favoriser la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflits de droit et de compétence;
- éliminer les obstacles au bon déroulement des jugements civils, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres.

La coopération judiciaire en matière pénale

Des buts sont fixés afin de développer la coopération judiciaire en matière pénale:

- faciliter et accélérer la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétentes des États membres pour ce qui est de la procédure et de l'exécution des décisions;
- faciliter l'extradition entre les États membres;
- assurer, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les États membres;
- prévenir les conflits de compétence entre les États membres;

- adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.

Les objectifs demeurent généraux et ne comportent aucun calendrier précis. En effet, les thèmes abordés sont complexes, et cette liste de buts à atteindre constitue un premier pas important en matière de coopération judiciaire.

La coopération policière

La coopération policière se manifeste à travers des actions en commun décidées par le Conseil de l'Union européenne ainsi que par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol).

Les actions en commun

Elles couvrent différents domaines dont la liste ne sera pas limitative:

- dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière, la coopération opérationnelle entre les services de police, des douanes et tout autre service répressif spécialisé des États membres;
- la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations, y compris sur les transactions financières douteuses;
- la coopération et les initiatives conjointes dans les domaines de la formation, des échanges d'officiers de liaison, des détachements, de l'utilisation des équipements et de la recherche en criminalistique;

- concernant la détection de formes graves de criminalité organisée, l'évaluation en commun de techniques d'enquête particulières.

L'Office européen de police (Europol)

Le Conseil encourage également la coopération par l'intermédiaire de l'Office européen de police, et, dans les cinq ans suivant la date d'entrée en vigueur du nouveau traité, il prend des mesures pour permettre à Europol:

- de faciliter, d'appuyer et de coordonner des actions spécifiques d'enquête menées par les autorités compétentes des États membres;
- de demander aux autorités compétentes des États membres de mener des enquêtes et de développer des compétences spécialisées pouvant être mises à la disposition des États membres pour les aider dans des enquêtes sur la criminalité organisée;
- de travailler en étroite coopération avec les magistrats et enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée.

Enfin, le Conseil instaure un réseau de recherche, de documentation et de statistiques sur la criminalité transfrontalière.

Les actions menées dans le domaine de la coopération policière (y compris les activités d'Europol) sont soumises à un contrôle juridictionnel approprié par les autorités compétentes conformément aux règles applicables dans chaque État membre.

L'intégration de l'espace Schengen à l'Union européenne

La suppression des contrôles frontaliers au sein de ce qu'on a appelé «l'espace Schengen» est devenue possible grâce à une initia-

tive en 1985 de l'Allemagne, de la France et des pays du Benelux. En 1990, la «convention de Schengen» a fixé les règles communes en matière de visa, de droit d'asile, de contrôle aux frontières externes et de coopération entre polices et douanes afin de permettre la libre circulation des personnes au sein des pays signataires sans perturber l'ordre public. Un système d'information a été mis en place pour échanger des données concernant l'identité des personnes. Les États membres de l'Union européenne (à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni), ainsi que l'Islande et la Norvège, se sont joints à cette initiative intergouvernementale.

Protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne

Les États membres signataires des accords de Schengen mènent désormais leur «coopération renforcée» concernant l'abolition des frontières intérieures dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne. Le Conseil de l'Union européenne se substitue au comité exécutif créé par les accords de Schengen. Les règles communes évoquées ci-dessus ont été intégrées soit dans le titre IV du traité instituant la Communauté européenne, soit dans le titre VI du traité sur l'Union européenne. Toute proposition nouvelle — dans les domaines suivants: visa, droit d'asile, contrôle aux frontières externes et coopération entre polices et douanes — repose sur l'une de ces nouvelles bases.

L'objectif de libre circulation des personnes, inscrit dès l'Acte unique européen de 1986, pourra être atteint tout en garantissant un contrôle démocratique et en mettant à la disposition des citoyens des recours judiciaires lorsque leurs droits sont mis en cause (Cour de justice et/ou juridictions nationales selon les domaines).

L'Irlande et le Royaume-Uni peuvent participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen après un vote du Conseil à l'unanimité des treize États parties aux accords et du représentant du gouvernement de l'État concerné.

L'Islande et la Norvège sont associées à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement.

Acquis de Schengen

On dénomme «acquis de Schengen» les actes suivants:

- accord signé à Schengen le 14 juin 1985 entre les pays du Benelux, l'Allemagne et la France, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes;
- convention d'application de l'accord du 14 juin 1985, conclue le 19 juin 1990 entre la Belgique, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, ainsi que l'acte final et les déclarations communes annexés;
- protocoles et accords d'adhésion avec l'Italie (signés le 27 novembre 1990), l'Espagne et le Portugal (signés le 25 juin 1991), la Grèce (signés le 6 novembre 1992), l'Autriche (signés le 28 avril 1995) ainsi qu'avec le Danemark, la Finlande et la Suède (signés le 19 décembre 1996), ainsi que les actes finaux et les déclarations annexés;
- décisions et déclarations adoptées par le comité exécutif institué par la convention d'application de 1990, ainsi que les actes adoptés en vue de la mise en œuvre de la convention par les instances auxquelles le comité exécutif a conféré des pouvoirs de décision.

La renumérotation des traités

Il est à noter que l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam entraîne une renumérotation générale des titres et articles des différents traités.

Ainsi, les articles K.1 à K.14 qui composent le titre VI du traité sur l'Union européenne ont été renumérotés articles 29 à 42.



Citoyenneté de l'Union européenne

Introduction

Comme l'a défini le traité de Maastricht, tout individu ayant la nationalité d'un État membre est considéré comme citoyen de l'Union. L'instauration de la citoyenneté européenne vise à renforcer et à promouvoir l'identité européenne, en impliquant davantage les citoyens dans le processus d'intégration communautaire. Grâce au développement du marché unique, les citoyens bénéficient d'une série de droits généraux dans divers domaines, tels que la libre circulation des biens et des services, la protection du consommateur et de la santé publique, l'égalité des chances et de traitement, l'accès à l'emploi et à la protection sociale. De plus, la citoyenneté de l'Union européenne comporte des dispositions et des droits spécifiques, qu'on peut regrouper sous quatre catégories:

- la liberté de circulation et de séjour sur tout le territoire de l'Union;
- le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et du Parlement européen dans l'État de résidence;
- la protection diplomatique et consulaire des autorités de tout État membre lorsque l'État dont l'individu est ressortissant n'est pas représenté dans un État tiers;
- le droit de pétition devant le Parlement européen et de recours au médiateur européen.

Bien que l'exercice de ces droits soit soumis à certaines limitations prévues par les traités ou le droit dérivé et à la possession de la citoyenneté européenne, le droit d'accéder au médiateur et d'adresser des pétitions au Parlement européen est accessible à toutes les personnes physiques et morales résidant sur le territoire des États membres de l'Union. De même, les droits fondamentaux s'appliquent à tout individu résidant dans l'Union européenne.

Le traité d'Amsterdam complète la liste de droits civiques dont bénéficient les citoyens de l'Union et précise le lien entre citoyenneté nationale et citoyenneté européenne.

Historique

La citoyenneté de l'Union et les droits qu'elle comporte doivent être mis en perspective pour comprendre la dynamique du processus entamé par le traité instituant la Communauté économique européenne (signé à Rome en 1957). Ce traité a introduit le droit des personnes à circuler librement sur le territoire de la Communauté européenne. Cette libre circulation des personnes comportait un lien étroit avec une activité économique, à savoir le travail salarié, une activité indépendante ou la prestation de services. Ainsi, le droit de séjour sur tout le territoire de la Communauté a été d'abord reconnu aux travailleurs salariés et indépendants et aux membres de leurs

familles, en liaison avec le droit à l'exercice d'une activité professionnelle sur ce même territoire.

L'Acte unique européen (1986) a inscrit dans le traité de Rome la volonté de réaliser un espace sans frontières et d'abolir aux frontières intérieures les contrôles sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. Malheureusement, cet espace n'a pas été créé avant la date butoir du 31 décembre 1992 comme cela avait été prévu. La dynamique de l'Acte unique a toutefois amené le Conseil en 1990 à étendre le droit de séjour aux personnes qui n'exercent pas une activité économique, à condition qu'elles disposent de ressources suffisantes et d'une couverture sociale.

Ce droit généralisé à la circulation et au séjour des personnes a été consacré par l'institution de la citoyenneté de l'Union dans le traité sur l'Union européenne (1992). En 1997, le traité d'Amsterdam a trouvé la solution politique permettant d'aller de l'avant en matière de libre circulation des personnes à travers l'intégration de l'accord de Schengen dans le traité sur l'Union européenne (certains États membres ont toutefois souhaité avoir un statut particulier et conserveront des contrôles à leurs frontières avec d'autres États membres).

Par ailleurs, dès 1974, lors du sommet de Paris, il avait été question de définir des «droits spéciaux» à conférer aux ressortissants de la Communauté économique de l'époque. En 1992, le traité sur l'Union européenne crée une citoyenneté européenne au sein du traité instituant la Communauté européenne (article 17, ex-article 8). À la suite de la signature de ce traité, la déclaration du Conseil européen de Birmingham précise en octobre 1992 les contours de cette citoyenneté: «[...] la citoyenneté de l'Union confère à nos citoyens davantage de droits et de protec-

tion, sans se substituer en aucune manière à leur citoyenneté nationale.» Par ailleurs, une déclaration annexée au traité instituant la Communauté européenne rappelle que la «question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel État membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'État concerné».

Le traité sur l'Union européenne, en instituant une citoyenneté de l'Union, a conféré à tout citoyen de l'Union un droit fondamental et personnel de circuler et de séjourner sans référence à une activité économique. Le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans l'État où le citoyen réside ainsi que le droit à la protection diplomatique et consulaire sur le territoire de pays tiers ont renforcé dans les faits le sentiment de l'existence d'une citoyenneté commune. Des directives adoptées en 1993 et en 1994 ont fixé les dispositions de mise en œuvre de ces droits. Par ailleurs, ce même traité a prévu la possibilité d'une évolution de ces droits afin de pouvoir les compléter.

Néanmoins, les citoyens européens sont encore confrontés à des obstacles réels, tant pratiques que juridiques, lorsqu'ils souhaitent exercer leurs droits de libre circulation et de résidence à l'intérieur de l'Union.

Les ajouts du traité d'Amsterdam

Des modifications ont été apportées aux articles 17 et 21 (ex-articles 8 et 8 D) du traité instituant la Communauté européenne définissant la citoyenneté européenne.

Tout d'abord, le traité d'Amsterdam clarifie le lien entre citoyenneté européenne et citoyenneté nationale. Il indique sans équivoque que la «citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la rem-

place pas». Deux conclusions pratiques découlent de cet ajout:

- il est nécessaire d'avoir au préalable la nationalité d'un État membre pour bénéficier de la citoyenneté de l'Union;
- cette citoyenneté européenne permet de jouir de droits supplémentaires et complémentaires par rapport à ceux de la citoyenneté nationale.

De plus, le traité d'Amsterdam accorde un nouveau droit aux citoyens européens. Tout citoyen de l'Union peut désormais écrire au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, à la Cour de justice, à la Cour des comptes, au Comité économique et social, au Comité des régions ou au médiateur européen dans une des douze langues des

traités et recevoir une réponse rédigée dans la même langue.

Pour mémoire, ces douze langues sont l'allemand, l'anglais, le danois, l'espagnol, le finnois, le français, le gaélique (ou l'irlandais), le grec, l'italien, le néerlandais, le portugais et le suédois.

Enfin, un nouvel alinéa est inséré dans le préambule du traité instituant la Communauté européenne. Il consacre l'engagement des États membres vis-à-vis de l'éducation de leurs populations.

Chaque État membre s'engage à fournir le «niveau de connaissance le plus élevé possible [...] par un large accès à l'éducation et par la mise à jour permanente des connaissances».



Emploi

Introduction

À l'origine, la Conférence intergouvernementale de 1996 ne devait pas porter sur les politiques et les compétences de la Communauté européenne. Cependant, la déception causée par l'absence de référence à l'emploi au sein du traité sur l'Union européenne (1992) et l'initiative prise afin de lutter contre le chômage par le Conseil européen d'Essen (9 et 10 décembre 1994) ont incité les États membres à placer ces sujets parmi les priorités de la Conférence intergouvernementale destinée à réviser le traité de Maastricht, afin de répondre à une des principales préoccupations de leurs citoyens.

Après des négociations difficiles en raison de la diversité des situations et des politiques nationales en matière d'emploi, un consensus s'est finalement dégagé autour de la présence des politiques nationales et du refus de grands programmes dépensiers. L'ajout d'un nouveau chapitre dédié à l'emploi au sein du traité instituant la Communauté européenne est le fruit de ces négociations.

Un nouvel objectif pour l'Union européenne

La promotion de l'emploi fait son entrée dans les objectifs de l'Union européenne et devient une «question d'intérêt commun» des États membres (article 2 du traité instituant la Communauté européenne). Le nou-

vel objectif recherché est d'atteindre un «niveau d'emploi élevé» sans affaiblir la compétitivité de l'Union européenne (article 2 du traité sur l'Union européenne).

Afin d'atteindre cet objectif, une nouvelle compétence est attribuée à l'Union, complétant celle des États membres, visant à l'élaboration d'une «stratégie coordonnée» pour l'emploi. L'élément clé de cette stratégie est constitué par des lignes directrices communes, définies sur le modèle de celles adoptées au cours du Conseil européen d'Essen.

Le nouveau titre VIII (articles 125 à 130) du traité instituant la Communauté européenne précise ces objectifs et les moyens de les atteindre. Il prévoit également la création d'un comité de l'emploi.

La mention explicite de l'emploi dans le traité institutionnalise les initiatives prises par les États membres lors de différents Conseils européens ainsi que celles adoptées par la Commission depuis deux ans. De plus, accolée aux dispositions concernant l'Union économique et monétaire, elle l'équilibre en ajoutant aux dispositions macroéconomiques des mesures répondant aux attentes des citoyens européens en matière de lutte contre le chômage.

En effet, un des points essentiels de ce nouveau titre consiste en la prise en compte des répercussions sur l'emploi lors de la défini-

tion et de la mise en œuvre de chaque politique et action communautaire.

Une mise en œuvre anticipée

Au cours du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997, les États membres ont décidé d'appliquer de manière anticipée les nouvelles dispositions en matière d'emploi contenues dans le traité d'Amsterdam. Dès le 1^{er} octobre 1997, la Commission européenne a proposé des lignes directrices pour les politiques de l'emploi suivies par les États membres en 1998.

Historique

Lors de la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire (1992), un débat avait eu lieu sur l'opportunité d'inclure l'emploi dans les critères de convergence que les États membres devaient respecter afin d'être autorisés à participer à la monnaie unique. Cette idée avait été rejetée par la plupart des gouvernements qui souhaitaient conserver leurs prérogatives en matière de politique de l'emploi. Au cours des débats nationaux précédant la ratification du traité sur l'Union européenne, l'absence de toute référence à l'emploi dans le nouveau traité a pourtant été jugée sévèrement par l'opinion publique. L'Union européenne est apparue peu préoccupée par les problèmes de chômage et d'emploi au moment où la mise en place de la future Union économique et monétaire impliquait des choix en matière sociale parfois difficiles pour les États membres qui avaient pour obligation de réduire leurs déficits budgétaires.

Le préalable d'Essen

En 1994, le Conseil européen d'Essen (9 et 10 décembre) a défini, pour la première fois

au niveau européen, des lignes d'action à court et moyen termes concernant l'emploi.

Affirmant le caractère prioritaire de la lutte contre le chômage parmi les tâches de l'Union européenne, les conclusions de ce sommet insistent sur les origines structurelles d'une grande part du chômage européen et sur le rôle primordial d'un dialogue responsable entre les partenaires sociaux et le monde politique pour parvenir à résoudre ce problème.

Le Conseil européen avait également défini cinq axes prioritaires pour les politiques des États membres en matière d'emploi:

- la **promotion des investissements dans la formation professionnelle**, afin que les travailleurs puissent s'adapter à l'évolution de la technologie tout au long de la vie;
- l'**augmentation de l'intensité de l'emploi** en période de croissance (en particulier par une organisation plus souple du travail, une politique salariale qui favorise les investissements créateurs d'emploi et l'encouragement d'initiatives aux niveaux régional et local);
- l'**abaissement des coûts salariaux indirects** pour favoriser l'embauche, notamment des travailleurs les moins qualifiés;
- une **meilleure efficacité de la politique du marché du travail** en définissant mieux les mesures d'aide aux revenus et en évaluant régulièrement l'efficacité des instruments de la politique du marché du travail;
- le renforcement des **mesures en faveur des groupes particulièrement touchés** par le chômage, notamment de longue durée (les jeunes quittant le système éducatif sans diplôme, les travailleurs âgés et les femmes).

Ces recommandations ont été traduites dans les États membres sous forme de programmes pluriannuels. Chaque année, la Commission établit un rapport sur l'évolution de l'emploi et les politiques menées par les États membres et les évalue au regard des priorités fixées.

Le pacte de confiance

En juin 1996, la Commission européenne a lancé une «Action pour l'emploi en Europe: un pacte de confiance» dans le but de mobiliser tous les acteurs concernés aux niveaux communautaire, national, local, de valoriser l'effet multiplicateur que peuvent avoir des actions au niveau européen et d'inscrire la lutte contre le chômage dans une vision de la société à moyen et long termes. Le Conseil européen de Dublin (13-14 décembre 1996) a réagi positivement à cette initiative en faveur d'un engagement de tous les opérateurs économiques et sociaux et a demandé la mise en œuvre rapide des projets de pactes territoriaux pour l'emploi (quatre-vingts de ces pactes avaient été signés en juin 1997).

Par ailleurs, l'Union européenne a mené de nombreuses actions pour l'emploi grâce aux Fonds structurels et au Fonds social européen. En inscrivant l'emploi parmi les politiques communautaires ainsi qu'à l'agenda de tous les Conseils européens, le traité d'Amsterdam permet le développement des initiatives communautaires en matière d'emploi ainsi que la création d'une politique cohérente au niveau européen.

Une nouvelle politique communautaire

Le nouveau titre VIII met en œuvre une stratégie coordonnée pour l'emploi afin de promouvoir une main-d'œuvre qualifiée et

capable de s'adapter ainsi que des marchés du travail susceptibles de réagir rapidement aux changements économiques.

Des lignes directrices communes

En premier lieu, le Conseil européen adopte des conclusions sur la situation de l'emploi dans la Communauté en se basant sur le rapport annuel élaboré par le Conseil de l'Union européenne et la Commission.

Chaque année, ces conclusions permettent à la Commission de proposer des lignes directrices en matière de politique de l'emploi, compatibles avec les grandes orientations économiques déterminées dans le cadre de l'Union économique et monétaire (article 99, ex-article 103). Après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du comité de l'emploi, le Conseil adopte ces lignes directrices à la majorité qualifiée. Cette démarche se base sur le modèle de la procédure de convergence des politiques économiques nationales. Les lignes directrices communes ne préconisent pas l'harmonisation des dispositions nationales. Cependant, elles exercent une influence indirecte sur la politique des États membres.

En effet, les États membres doivent prendre en compte ces objectifs communs dans leur politique de l'emploi. Le Conseil examine ensuite les rapports annuels fournis par les États membres dans ce domaine et, s'il l'estime nécessaire, peut adresser une recommandation — sur proposition de la Commission — à un État membre. Cette recommandation est ensuite adoptée à la majorité qualifiée par le Conseil.

Ce dispositif comporte des similitudes avec celui prévu pour la politique économique. Toutefois, en matière de politique de l'em-

ploi, aucune sanction n'est prévue pour les États membres qui ne respecteraient pas les recommandations du Conseil. En outre, le traité ne stipule pas que ces recommandations pourront être rendues publiques.

Enfin, contrairement aux dispositions établies pour l'Union économique et monétaire, le titre VIII ne fixe pas d'objectif macro-économique à atteindre, à l'image des critères de convergence en matière économique. Certains États membres, en effet, n'ont pas souhaité que des objectifs contraignants soient inscrits dans le traité, la mise en place d'une stratégie coordonnée étant déjà un pas important.

Des mesures incitatives

Des actions d'encouragement peuvent être définies par le Conseil, à la majorité qualifiée et conformément à la procédure de codécision avec le Parlement européen.

Elles sont destinées «à encourager la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes».

Elles «ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres». Cependant, la stratégie coordonnée pour l'emploi devrait avoir une influence indirecte sur celles-ci.

Deux déclarations précisent les modalités de ces mesures incitatives:

- les actions doivent spécifier les motifs de leur adoption, leur durée (cinq ans au maximum) et le montant maximal du financement;
- leur financement est limité puisqu'il doit se faire dans la rubrique 3 des perspectives financières, qui représente environ 6 % du budget communautaire.

Le comité de l'emploi

Un comité de l'emploi et du marché du travail existe depuis décembre 1996. Des compétences restreintes lui ont été attribuées. En remplacement, le nouvel article 130 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que le Conseil crée un comité dénommé «comité de l'emploi», sur le modèle du comité monétaire établi par l'Union économique et monétaire.

Ce comité consultatif encourage la coordination des politiques nationales de l'emploi et du marché du travail.

Il suit l'évolution de ces politiques dans les États membres et la Communauté européenne, rédige des avis sur demande du Conseil, de la Commission ou de sa propre initiative et contribue à la préparation des délibérations du Conseil.

Comme le précédent comité de l'emploi et du marché du travail actuel, il est composé de deux représentants de chaque État membre et de la Commission. Il consulte les partenaires sociaux.

Politique sociale

Introduction

Parmi les changements apportés par le traité d'Amsterdam à la politique sociale de la Communauté européenne, il convient de souligner l'importance de l'intégration d'un accord social renforcé au sein du traité instituant la Communauté européenne. D'ores et déjà, toutes les directives adoptées par les quatorze signataires de cet accord ont été étendues au Royaume-Uni.

Cette «réunification à quinze» restaure l'unité et la cohérence de la politique sociale de la Communauté. Elle devrait permettre l'utilisation plus fréquente des dispositions du traité instituant la Communauté européenne en matière sociale et un élargissement des domaines d'action de cette politique communautaire.

Pour l'essentiel, l'intégration de l'accord social n'a pas modifié les dispositions de ce texte. Cependant, certaines dispositions ont été renforcées notamment en matière d'égalité des chances et de lutte contre l'exclusion sociale.

Les bases de la politique sociale

Le nouveau traité prévoit la fusion des deux bases juridiques sur lesquelles reposait jusqu'à présent la politique sociale:

- le traité instituant la Communauté européenne, qui contient des dispositions concernant tous les États membres (titre XI, ex-titre VIII);
- l'accord social annexé au protocole social, qui contient des dispositions concernant les quatorze États membres signataires.

L'article 136 (ex-article 117) rappelle que la politique sociale relève d'une compétence partagée entre la Communauté européenne et les États membres.

Cependant, même si le rôle principal de la Communauté est de soutenir et de compléter l'action des États membres, l'intégration de l'accord social étend de manière substantielle ses compétences en la matière.

De plus, la Communauté et les États membres ont défini des droits sociaux jugés fondamentaux en se basant sur deux textes:

- la charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961;
- la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989.

Ces droits sociaux fondamentaux concernent principalement l'emploi, les conditions

de vie et de travail, la protection sociale, le dialogue social et la lutte contre les exclusions.

L'intégration de l'accord social

Un accord social avait été conclu lors de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique en 1992. Le Royaume-Uni n'a pas souhaité y participer.

Toutefois, les douze États membres de l'époque ont adopté un protocole, annexé au traité de Maastricht, autorisant les onze autres États membres à appliquer, sans le Royaume-Uni, un texte plus ambitieux que le chapitre concernant la politique sociale dans la Communauté. Ce texte se basait sur la charte sociale adoptée en 1989 par tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni.

Ce protocole en matière sociale a été supprimé et l'accord social intégré dans les dispositions de l'actuel titre XI du traité instituant la Communauté européenne. La Communauté européenne peut désormais agir ou renforcer son action dans les domaines suivants:

- l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs;
- les conditions de travail;
- l'information et la consultation des travailleurs;
- l'intégration des personnes exclues du marché du travail;
- l'égalité de traitement des femmes et des hommes.

À cette liste, déjà présente dans l'accord social, le traité d'Amsterdam ajoute la possibilité d'adopter des mesures incitatives afin de lutter spécifiquement contre l'exclusion sociale.

Cependant, comme par le passé, les rémunérations, le droit d'association, de grève ou de *lock-out* ne sont pas abordés au niveau communautaire.

L'extension de la codécision dans certains domaines

Si le champ d'action de la Communauté s'est élargi relativement peu, le processus législatif est modifié pour les domaines évoqués ci-dessus. Tout en tenant compte des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres, le Conseil arrête des directives à la majorité qualifiée selon la procédure de codécision après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

En outre, le Conseil adopte des mesures selon la même procédure dans le but d'encourager la coopération entre les États membres pour développer les échanges d'informations, promouvoir des approches novatrices et évaluer les expériences afin de lutter contre l'exclusion sociale.

Le maintien de l'unanimité pour les autres domaines

Les domaines suivants, définis par l'accord social, sont introduits au sein du titre XI. La procédure décisionnelle demeure inchangée. Le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social. Seule modification par rapport à la procédure existante dans l'accord social, le Comité des régions est désormais consulté.

Cette procédure s'applique pour les points mentionnés ci-dessous:

- sécurité et protection sociale des travailleurs;

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

Enfin, il est à souligner que les mesures adoptées au niveau communautaire n'empêchent pas les États membres d'établir des mesures nationales de protection plus strictes si elles sont compatibles avec le droit communautaire.

Les partenaires sociaux

Leur rôle fondamental a été reconnu par l'accord social, et les dispositions contenues dans cet accord sont entièrement reprises par le traité d'Amsterdam.

La Commission facilite le dialogue entre les partenaires sociaux et les consulte avant de présenter une proposition dans le domaine social puis sur le contenu de cette proposition.

Les partenaires sociaux peuvent intervenir aux différentes étapes du processus législatif, ce qui leur permet de jouer un rôle considérable aussi bien lors de l'élaboration de nouvelles mesures que lors de leur application. En effet, chaque État membre peut confier aux partenaires sociaux la mise en œuvre des nouvelles directives.

L'égalité des chances et de traitement

Auparavant, le traité mentionnait que les États membres devaient assurer l'égalité de rémunération entre les deux sexes pour un même travail.

Grâce au traité d'Amsterdam, une base juridique nouvelle a été introduite pour les mesures concernant l'égalité des chances et de traitement des femmes et des hommes au travail.

Après consultation du Comité économique et social, le Conseil adopte, selon la procédure de codécision, des mesures positives visant à assurer l'application de ce principe. De plus, les États membres ont la possibilité d'attribuer des avantages spécifiques au sexe sous-représenté afin de lui faciliter l'exercice d'une activité professionnelle. Ces mesures ne peuvent prendre la forme de quotas rigides, ceux-ci ayant été rejetés par la Cour de justice dans l'arrêt Kalanke (cet aspect a été également abordé en 1997 dans l'arrêt Marshall).



L'UNION ET LE CITOYEN

Environnement

Introduction

La politique de l'environnement constitue aujourd'hui un des défis de société les plus importants pour les pouvoirs publics et les acteurs économiques. C'est également une question à laquelle le public est très sensible puisqu'elle touche directement à son bien-être et à sa santé.

Depuis les années 70, le souci de préserver l'environnement a stimulé plusieurs initiatives communautaires. Pourtant, des critiques ont été formulées selon lesquelles le marché intérieur de l'Union européenne aurait privilégié les aspects économiques et les échanges commerciaux au détriment de la protection de l'environnement qui serait perçue comme un obstacle potentiel aux échanges plutôt qu'un but en soi. Le traité sur l'Union européenne a été à l'encontre de cette critique en attribuant à l'environnement le rang de politique et non plus simplement d'action de la Communauté.

Dans ce contexte, certaines faiblesses ont pu être reprochées au traité sur l'Union, notamment le fait de ne pas avoir simplifié les procédures de décision applicables dans le cadre de l'environnement. De plus, un conflit de bases juridiques s'est parfois posé entre la procédure «environnement» (article 175, ex-article 130 S, du traité instituant la Communauté européenne) et celle relevant du rapprochement des législations concernant le marché intérieur (article 95,

ex-article 100 A du même traité), ce qui a eu des conséquences sur l'interprétation plus ou moins stricte de la mise en œuvre par les États membres. On a aussi reproché à l'Union européenne de ne pas avoir explicitement repris à son compte les engagements en faveur du développement durable, souscrits en 1992 lors de la conférence de Rio, et de s'être limitée à une simple référence à la croissance durable et respectueuse de l'environnement.

Le traité d'Amsterdam apporte des réponses à ces problèmes. L'objectif du développement durable a été inscrit dans les missions de l'Union et le principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques. Quant aux procédures de décision, elles sont plus claires et plus efficaces.

Historique

Durant les premières années de la construction européenne, les questions touchant à l'environnement ne constituaient pas une priorité importante pour les pouvoirs publics et les acteurs économiques.

Au niveau communautaire, c'est dans les années 70 que l'émergence des préoccupations environnementales a eu pour conséquence de stimuler des initiatives dans ce domaine. Lors du sommet de Paris de juillet 1972, les chefs d'État ou de gouvernement ont reconnu que, dans le cadre de l'expansion

sion économique et de l'amélioration de la qualité de vie, une attention particulière devait être accordée à l'environnement.

Dès lors, le signal était donné, et un premier programme d'action, fixant le cadre de la politique communautaire de l'environnement, fut lancé pour la période 1973-1976. Il fut suivi d'autres programmes pluriannuels du même type qui débouchèrent sur l'adoption d'une série de directives portant sur la protection des ressources naturelles (air, eau), la lutte contre les émissions sonores, la conservation de la nature et la gestion des déchets.

Il est toutefois généralement admis que l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987 a constitué la réforme déterminante pour l'environnement, en instaurant un titre spécifique dans le traité instituant la Communauté européenne. À partir de ce moment, les mesures communautaires ont pu se fonder sur une base juridique explicite définissant les objectifs et les principes fondamentaux de l'action de la Communauté européenne en ce qui concerne l'environnement. Il a également été prévu que les exigences en matière de protection de l'environnement deviennent une composante des autres politiques de la Communauté.

L'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne en novembre 1993 a constitué un nouveau progrès à plusieurs égards. Tout d'abord, il a permis d'introduire le concept de «croissance durable respectant l'environnement» dans les missions de la Communauté européenne ainsi que le principe de précaution dans l'article fixant les fondements de la politique de l'environnement (article 174, ex-article 130 R, du traité instituant la Communauté européenne). Ensuite, il a élevé l'environnement au rang de «politique», et il a permis le recours général à la majorité qualifiée au sein du Conseil, sauf pour certaines mesures comme la fiscalité

environnementale ou l'aménagement du territoire qui sont encore soumis à la règle de l'unanimité. La procédure de codécision fut toutefois limitée aux matières intéressant le marché intérieur.

En définitive, l'évolution de la construction européenne a permis de progressivement établir des dispositions à la mesure de l'importance des enjeux liés à l'environnement. Néanmoins, cette progression par petits pas a également été à la source de certains problèmes de cohérence, tels que les conflits de base juridique ou la diversité des procédures de décision. Le traité d'Amsterdam devrait résoudre ces problèmes en répondant à la nécessité de clarification et d'efficacité de la politique de l'environnement.

Le développement durable et la prise en compte de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles

Le traité sur l'Union européenne indique que les exigences environnementales «doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté». Cette prise en compte est la condition indispensable d'une croissance durable et respectueuse de l'environnement.

Le traité d'Amsterdam s'efforce de consolider les garanties actuelles issues de l'Acte unique et du traité sur l'Union européenne en insérant le concept de développement durable ainsi qu'un nouvel article dans le traité instituant la Communauté européenne.

L'introduction du principe de développement durable

Ce principe a été inséré dans le préambule et dans les objectifs du traité sur l'Union euro-

péenne. On le retrouve également à l'article 2 du traité instituant la Communauté européenne qui fixe ses missions.

Le nouvel article 6 du traité instituant la Communauté européenne

Le nouvel article 6 reprend, en tête du traité, la clause d'intégration de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques, qui figure déjà à l'article 174 (ex-article 130 R). Il est aussi mentionné que cette intégration est un des moyens de promouvoir un développement durable.

Ce nouvel article est à mettre en relation avec la déclaration, relative à l'évaluation de l'impact environnemental, annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a élaboré le traité d'Amsterdam. La Conférence y note que la Commission s'engage à préparer des études d'impact lorsqu'elle présente des propositions susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement.

L'environnement et le rapprochement des législations «marché intérieur»

La réalisation du marché intérieur a été facilitée par l'Acte unique européen qui a prévu que le rapprochement législatif entre les États membres se décide au sein du Conseil à la majorité qualifiée.

En parallèle, la libre circulation a été encadrée par la nécessité de prendre en compte des questions de société essentielles, telles que l'environnement, la santé publique ou la protection des consommateurs (article 95, ex-article 100 A, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne). Cette garantie d'encadrement est renforcée par le traité d'Amsterdam.

La modification des dispositions concernant le rapprochement des législations

Le traité instituant la Communauté européenne prévoit désormais que toute proposition de la Commission doit prendre pour base un niveau de protection de l'environnement élevé. Auparavant, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Conseil, un État membre pouvait néanmoins appliquer des dispositions nationales différentes si celles-ci étaient justifiées par des exigences importantes relatives à la protection de l'environnement. L'État membre en question devait en notifier la Commission qui vérifiait que les dispositions en cause n'étaient pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres.

Ce mécanisme a été complété, et on distingue désormais deux cas (article 95, ex-article 100 A):

- le maintien dans un État membre, à la suite d'une mesure d'harmonisation communautaire, de dispositions nationales touchant à la protection de l'environnement;
- l'introduction dans un État membre, à la suite d'une mesure d'harmonisation communautaire, de dispositions nationales touchant à la protection de l'environnement.

Dans le premier cas, une notification à la Commission est faite par l'État membre. Celui-ci indique les raisons du maintien des dispositions nationales concernées.

Dans le deuxième cas, l'État membre est également lié par l'obligation de notifier à la Commission et d'expliquer les raisons de l'adoption des nouvelles dispositions nationales. Les mesures nationales en question doivent en outre reposer sur des preuves

scientifiques nouvelles et répondre à un problème spécifique de cet État membre ayant surgi après l'adoption de la mesure communautaire d'harmonisation.

Dans les deux cas, l'examen de la Commission porte sur le fait de savoir si les mesures nationales en cause constituent ou non un moyen de discrimination arbitraire, une restriction déguisée dans le commerce entre États membres ou une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

La Commission dispose de six mois pour prendre une décision d'autorisation ou de rejet, ce délai pouvant sous certaines conditions être prolongé de six mois. En l'absence de décision, les dispositions nationales visées sont réputées approuvées.

L'environnement et la prise de décision communautaire

Le traité sur l'Union européenne et la prise de décision

Le traité sur l'Union européenne a amélioré l'efficacité du processus décisionnel caractérisant la politique de l'environnement en substituant, en règle générale, la majorité qualifiée à l'unanimité au sein du Conseil. Toutefois, ce processus demeurait complexe puisque plusieurs procédures distinctes coexistaient:

- la procédure de codécision pour les programmes d'action à caractère général;

- la procédure de coopération pour la politique «environnement»;
- la procédure de consultation simple avec unanimité au Conseil pour des dispositions de nature fiscale ou concernant l'aménagement du territoire, l'affectation des sols et l'approvisionnement énergétique.

En outre, l'ambiguïté s'était installée entre le domaine de l'environnement (article 175, ex-article 130 S) et le domaine du rapprochement des législations concernant le marché intérieur (article 95, ex-article 100 A). Le rapprochement des législations étant soumis à la procédure de codécision, il existait un risque de conflits de base juridique entre l'article 100 A et l'article 130 S lorsqu'une action touchant l'environnement était envisagée.

Le traité d'Amsterdam et la simplification de la prise de décision

À la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la situation a été simplifiée, puisque la procédure de coopération a été remplacée par la procédure de codécision.

Cette nouvelle organisation a le mérite de réduire le nombre de procédures à deux, les États membres ayant souhaité que l'unanimité continue à s'appliquer aux domaines visés ci-dessus. Elle permet une meilleure lisibilité du traité et réduit le risque de conflits de base juridique.

L'UNION ET LE CITOYEN

Santé publique

Introduction

L'Acte unique européen et le développement du concept «Europe des citoyens» ont permis d'encadrer la priorité reconnue par le traité de Rome à la liberté de circulation par des préoccupations telles que l'environnement, la santé ou la protection des consommateurs.

Pour ce qui est de la protection de la santé, un élan important a été donné par le traité sur l'Union européenne qui a introduit un article spécifique, l'article 129 (article 152 après renumérotation), concernant la santé publique dans le traité instituant la Communauté européenne.

Toutefois, dans ce secteur où l'essentiel de la compétence demeure national, le rôle de la Communauté est subsidiaire à l'action des États membres et consiste surtout en un soutien de leurs efforts ainsi qu'en une aide à formuler et à mettre en œuvre des objectifs et des stratégies coordonnés.

Des questions aussi diverses que la toxicomanie ou les filières transfusionnelles de sang existant entre les États membres ont pourtant mis en évidence le fait que les politiques nationales puissent parfois avoir des répercussions allant bien au-delà des frontières des États membres. En effet, certains problèmes liés à la santé publique exigent une réponse internationale et donc une coopération étroite entre les États membres.

Le traité d'Amsterdam vise à mieux appréhender la situation en modifiant la rédaction de l'article 152 (ex-article 129) du traité instituant la Communauté européenne.

Historique

À l'origine, le traité de Rome ne contenait pas de base juridique formelle concernant la santé publique. Toutefois, depuis 1977, un Conseil regroupant les ministres de la santé commença à se réunir de manière irrégulière. Il en est résulté des actes tels que des «décisions des États membres réunis au sein du Conseil» ou des résolutions sans force obligatoire.

À la suite de la signature de l'Acte unique européen, ce type d'acte, de portée juridique parfois incertaine, s'est multiplié. C'est finalement l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne et l'insertion d'un titre «Santé publique» qui a permis de formaliser la coopération des États membres dans ce domaine. Parallèlement, l'article 3 a élevé la protection de la santé au rang d'objectif communautaire.

Dès lors, l'effort communautaire a pu se concentrer sur des actions horizontales prévoyant l'information, l'éducation, la surveillance et la formation en matière de santé ainsi que la rédaction, par la Commission européenne, de rapports sur l'état de la santé dans la Communauté européenne et l'in-

tégration dans les politiques communautaires des exigences en matière de protection de la santé.

Par ailleurs, des programmes pluriannuels globaux ont été lancés dans des domaines prioritaires, tels que le cancer, la toxicomanie, le sida et les maladies transmissibles.

L'action communautaire a également pris d'autres formes, par exemple dans les domaines des maladies transmissibles, du sang et du tabac ainsi que dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, afin d'établir une législation sur les contrôles vétérinaires et phytosanitaires, ou encore en matière de biotechnologie par le soutien aux activités de recherche.

Le nouvel article 152 du traité instituant la Communauté européenne

La Communauté pourra adopter des mesures en vue d'assurer (et non plus seulement d'y contribuer) un niveau élevé de protection de la santé humaine.

Le nouvel article 152 (ex-article 129) du traité instituant la Communauté européenne se voit attribuer une portée plus large qu'auparavant.

Parmi les domaines de coopération entre les États membres, le nouvel article mentionne non seulement les maladies et les grands fléaux, mais aussi plus généralement toutes les causes de danger pour la santé humaine, ainsi que l'objectif général d'amélioration de la santé.

L'accent est également mis sur la possibilité pour le Conseil d'adopter des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des organes et substances d'origine humaine, du sang et des dérivés du sang.

Les mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique sont désormais arrêtées selon la procédure de codécision, ce qui constitue une nouveauté puisque le Parlement européen ne disposait auparavant que d'un droit de consultation pour l'adoption de mesures de santé liées à l'agriculture.

Protection des consommateurs

Introduction

L'Acte unique européen et le développement du concept «Europe des citoyens» ont permis d'encadrer la priorité reconnue par le traité de Rome à la liberté de circulation par des préoccupations telles que l'environnement, la santé ou la protection des consommateurs.

Par la suite, un grand pas a été franchi grâce au traité sur l'Union européenne qui a introduit un article spécifique (article 129 A, renuméroté article 153) concernant les consommateurs dans le traité instituant la Communauté européenne. Plus récemment, la crise dite «de la vache folle» a toutefois entraîné des revendications concernant un renforcement de la protection des consommateurs dans le cadre de l'Union européenne et leur meilleure information.

Le traité d'Amsterdam vise à répondre à ces attentes et à mieux appréhender la situation en modifiant la rédaction de l'article 153 (ex-article 129 A) du traité instituant la Communauté européenne. Les dispositions concernant les consommateurs ont été améliorées par la clarification des objectifs de la Communauté et leur meilleur ancrage dans les autres politiques.

Historique

À l'origine, le traité de Rome ne contenait pas de base juridique formelle consacrant la

protection des consommateurs, mais, bien avant la reconnaissance formelle par l'ex-article 129 A, l'action communautaire s'est néanmoins souciée de cette protection. À titre d'exemple, on peut mentionner la directive de 1979 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des denrées alimentaires, basée sur l'article 235 (renuméroté article 308) du traité instituant la Communauté européenne, et les directives concernant la publicité trompeuse (1984) et la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux (1985), basées sur l'article 100 (renuméroté article 94) du même traité.

Depuis l'Acte unique européen et l'instauration de l'article 100 A (renuméroté article 95) dans le traité instituant la Communauté européenne, les propositions de la Commission relatives au rapprochement des législations touchant le marché intérieur doivent reposer sur un niveau élevé de protection des consommateurs. Un certain nombre de textes se basent sur cet article, notamment les directives concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (1990) et les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (1993). Cet élan important se concrétisa lors de la Conférence intergouvernementale qui aboutit à l'adoption du traité sur l'Union européenne et à l'introduction d'un titre spécifique concernant la protection des consommateurs dans le traité instituant la Communauté européenne.

Dès lors, l'effort communautaire visant à réaliser un niveau élevé de protection des consommateurs s'est accéléré. Par le biais d'actions spécifiques, la Communauté s'efforce d'assurer la protection de la santé et des intérêts économiques des consommateurs.

À titre d'exemple, on mentionnera l'adoption en 1998 d'une directive en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs, qui est la première directive basée sur l'article 129 A (renuméroté article 153), la directive de 1997 modifiant celle sur la publicité trompeuse (1984), afin d'y inclure la publicité comparative, ainsi que la directive de 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance, toutes deux basées sur l'article 100 A (renuméroté article 95).

Le nouvel article 153 du traité instituant la Communauté européenne

La possibilité pour la Communauté d'adopter des mesures préventives en matière de protection des consommateurs a été renforcée.

Le nouvel article 153 (ex-article 129 A) du traité instituant la Communauté européenne se voit attribuer l'objectif d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, et non plus seulement d'y contribuer.

Par ailleurs, il souligne la promotion du droit à l'information et à l'éducation ainsi que le droit des consommateurs à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.

Transparence, simplification des traités et qualité de la législation communautaire

Introduction

L'Union européenne traite souvent de sujets techniques et complexes. De plus, son système institutionnel est unique et difficile à appréhender au premier abord. Aussi sont apparues de nombreuses incompréhensions et confusions entre les institutions européennes, les milieux politiques et économiques nationaux et les citoyens européens. Afin de favoriser une meilleure compréhension du processus d'intégration européenne, les institutions font preuve de plus en plus de transparence dans leur fonctionnement et leur prise de décision.

La notion de transparence regroupe essentiellement les questions d'accès à l'information et aux documents de l'Union, mais elle est également liée à la production de textes plus clairs. Il s'agit non seulement de produire une version unique pour chaque texte législatif qui a été modifié (soit par la codification officielle, soit par la consolidation officieuse), mais également de définir des règles en matière de rédaction afin qu'une législation aussi claire que possible soit adoptée dans toutes les langues officielles de la Communauté (onze à l'heure actuelle).

Le traité d'Amsterdam définit un certain nombre de droits pour les citoyens et de recommandations aux institutions afin de favoriser la meilleure information possible et, par là même, d'améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union européenne.

La transparence

Afin de clarifier le concept de transparence, des modifications ont été apportées au traité instituant la Communauté européenne.

Un nouvel article 255 a été inséré: tout citoyen de l'Union européenne, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre, a le droit d'accéder aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Les principes généraux et les limites d'accès à ces documents (pour des raisons d'intérêt public ou privé) sont fixés par le Conseil en codécision avec le Parlement européen, au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Chacune des trois institutions concernées insérera dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents.

Par ailleurs, un troisième paragraphe a été ajouté à l'article 207 (ex-article 151). Il précise que le Conseil doit notamment permettre l'accès aux documents qui sont liés à son activité de législateur. Au minimum, «les résultats et les explications des votes ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal sont rendus publics».

Ces dispositions clarifient les droits des citoyens en matière d'accès aux documents et s'appliquent à l'ensemble des domaines

relevant des premier et troisième piliers, la politique étrangère et de sécurité commune restant à l'écart du fait de son caractère diplomatique plutôt que législatif. Par ailleurs, l'accès à certains documents provenant de pays membres pourra être restreint lorsque cet État membre le demandera (déclaration de la Conférence intergouvernementale annexée à l'article 255).

La simplification et la consolidation des traités

Les suppressions, ajouts et modifications effectués successivement par l'Acte unique européen et les traités de Maastricht et d'Amsterdam rendent aujourd'hui difficile la lecture des traités fondateurs.

Afin de rendre le traité sur l'Union européenne et celui instituant la Communauté européenne plus compréhensibles, une renumérotation des articles a été effectuée.

Parallèlement, dans une déclaration adoptée par la Conférence intergouvernementale, les États membres sont convenus de procéder à une consolidation de tous les traités. Cette consolidation n'aura pas de valeur juridique, mais servira à produire des textes

«dépoussiérés» d'éléments caducs et plus lisibles.

La qualité rédactionnelle de la législation communautaire

Une déclaration a été adoptée par la Conférence intergouvernementale, reprenant les conclusions du Conseil européen d'Édimbourg (11 et 12 décembre 1992) et la résolution du Conseil du 8 juin 1993. Elle souligne l'importance pour les États membres comme pour les citoyens de disposer de textes législatifs communautaires clairs afin que les premiers puissent correctement les appliquer et que les seconds puissent plus facilement les comprendre.

Concrètement, la Conférence invite les trois institutions principales impliquées dans l'élaboration de la législation communautaire (le Parlement européen, le Conseil et la Commission) à arrêter des lignes directrices visant à améliorer la qualité rédactionnelle des textes qu'ils rédigent, amendent et adoptent.

Par ailleurs, elle encourage l'accélération du travail de codification des textes législatifs actuellement en cours.

UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE EFFICACE ET COHÉRENTE

La politique étrangère et de sécurité commune

Introduction

Un des objectifs principaux de la Conférence intergouvernementale qui a abouti à la signature du projet du traité d'Amsterdam était de réformer la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) afin d'améliorer son fonctionnement et de mieux équiper l'Union sur la scène internationale.

La réforme est apparue particulièrement urgente à la suite de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, dont les conditions tragiques ont mis en évidence la nécessité pour l'Union d'être en mesure d'agir et de prévenir plutôt que de simplement réagir. Par ailleurs, les faiblesses d'une réaction en ordre dispersé des États membres sont clairement apparues au grand jour.

Le traité d'Amsterdam s'attache à surmonter les contradictions qui existent entre les objectifs communs de la PESC, qui sont particulièrement ambitieux, et les moyens dont l'Union s'est dotée pour les atteindre, qui ne paraissent pas être à la hauteur des attentes et des enjeux en présence.

Historique

Tout au long des différentes étapes de la construction européenne, les concepts d'union politique, de politique étrangère commune ou encore de défense commune ont régulièrement été mis à l'ordre du jour à

la suite de la présentation de différents projets politiques.

En 1950, le plan Pléven (du nom du président du Conseil en France) porta sur la création d'une armée européenne intégrée sous commandement commun. Ce plan fit l'objet de négociations entre les États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier de 1950 à 1952 et aboutit à la signature du traité instituant la Communauté européenne de la défense (CED). Le corollaire de la CED était un projet politique, visant à créer une structure fédérale ou confédérale, qui fut présenté en 1953. La «Communauté politique européenne» prévoyait la création d'une assemblée parlementaire bicamérale, d'un Conseil exécutif européen, d'un Conseil de ministres et d'une Cour de justice. Les compétences de la Communauté politique étaient très larges et devaient, à terme, absorber la CECA et la CED. Toutefois, ce projet ne vit jamais le jour à la suite de son rejet par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954.

Au début des années 60, des négociations difficiles furent menées sur la base des deux plans Fouchet, successivement présentés par la France, qui prévoyait une coopération politique plus étroite, une Union d'États et des politiques étrangère et de défense commune. Un comité, chargé d'établir des propositions concrètes, parvint à des compromis difficiles, mais néanmoins ambitieux tels que l'établissement d'un secrétariat

indépendant ou la perspective future du vote à la majorité qualifiée dans certains domaines. Malheureusement, faute d'accord sur les propositions du comité Fouchet, les négociations entre les États membres échouèrent en 1962.

À la suite d'une demande des chefs d'État ou de gouvernement relative aux possibilités de progresser sur le plan politique, un rapport connu sous le nom de «rapport Davignon» fut présenté en 1970 lors du sommet de Luxembourg. Ce rapport fut à l'origine de la coopération politique européenne (CPE), lancée de façon informelle en 1970 avant d'être institutionnalisée par l'Acte unique européen en 1987. La CPE impliquait principalement la consultation entre les États membres sur les questions de politique étrangère.

Trois ans plus tard, le sommet de Copenhague présenta un rapport sur le fonctionnement de la CPE. À la suite de celui-ci, le rythme des réunions des ministres des affaires étrangères et du comité politique (composées des directeurs nationaux des affaires politiques) s'intensifia.

Parallèlement, un «groupe de correspondants européens», responsables du suivi de la CPE dans chaque État membre, fut créé. Celui-ci allait aussi bénéficier de l'accès à un nouveau réseau télex, reliant les États membres, le COREU.

L'institution du Conseil européen en 1974 contribua à une meilleure coordination de la CPE grâce au rôle joué par les chefs d'État ou de gouvernement dans la définition de l'orientation politique générale donnée à la construction communautaire. Dès lors, le rôle de la présidence ainsi que la publicité donnée aux travaux de la CPE se renforcèrent mutuellement par le biais de prises de position officielles de la Communauté.

À la suite de l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique et de la révolution islamique en Iran, les États membres prirent conscience de l'impuissance grandissante de la Communauté européenne sur la scène internationale. Aussi, déterminés à renforcer la CPE, ils adoptèrent en 1981 le rapport de Londres qui imposa aux États membres une obligation générale de se consulter préalablement, et d'impliquer la Commission européenne, sur toute question de politique étrangère concernant l'ensemble des États membres. En 1982, le même souci d'affirmer la position de la Communauté au niveau mondial fut à l'origine de l'initiative Genscher-Colombo d'Acte européen qui mena, en 1983, à la déclaration solennelle de Stuttgart sur l'Union européenne.

En 1985, le rapport du comité Dooge, préalable au lancement de la Conférence intergouvernementale qui aboutit à l'Acte unique européen, contenait une série de propositions relatives à la politique étrangère, notamment les idées de concertation renforcée sur les questions touchant à la sécurité et à la coopération dans le secteur de l'armement. Par ailleurs, il préconisait la création d'un secrétariat permanent. Finalement, les dispositions introduites dans le traité par l'Acte unique n'allèrent pas aussi loin que les propositions du comité Dooge, mais elles permirent tout de même d'institutionnaliser la CPE, le groupe des correspondants européens ainsi qu'un secrétariat placé directement sous l'autorité de la présidence. Quant aux objectifs de la CPE, ils furent étendus à toutes les questions de politique étrangère ayant un intérêt général.

À la suite de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique et l'entrée en vigueur, en 1993, du traité sur l'Union européenne, un titre spécifique concernant une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a été introduit. Ainsi, la PESC a remplacé la CPE, et un pilier intergouverne-

mental distinct a été créé dans l'édifice communautaire. Il exprime la volonté de l'Union d'affirmer son identité sur la scène internationale.

Le titre V du traité sur l'Union européenne

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est régie par les dispositions contenues dans le titre V du traité sur l'Union européenne. La PESC est également abordée dans l'article 2 (ex-article B) des dispositions communes qui prévoit qu'un des objectifs de l'Union est d'«affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune [...]».

L'instauration de la PESC a répondu au désir de mieux équiper l'Union face aux défis multiples qu'elle affronte sur le plan international, en lui conférant une gamme nouvelle de moyens d'action qui s'ajoute aux activités traditionnelles de la Communauté dans le domaine des relations extérieures (notamment la politique commerciale et la coopération au développement).

Le titre V constitue un pilier distinct de l'Union européenne du fait que ses procédures de fonctionnement, de nature intergouvernementale, se démarquent de celles retenues dans les secteurs traditionnels de la Communauté, comme le marché intérieur ou la politique commerciale. Cette différence est surtout visible pour ce qui est de la prise de décision, qui nécessite le consensus entre les États membres, alors que le recours généralisé au vote majoritaire caractérise le domaine communautaire, mais aussi dans les rôles réduits joués par la Commission, le Par-

lement européen et la Cour de justice dans le cadre du titre V. L'effacement de ces institutions dans le cadre de la PESC contraste nettement avec les compétences dont elles jouissent sur le plan communautaire.

Afin de stimuler un fonctionnement harmonieux et sans contradiction entre les deux types d'actions (communautaires et intergouvernementales), l'article 3 (ex-article C) prévoit ce qui suit: «L'Union veille [...] à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques.»

Néanmoins, les premières années de fonctionnement du titre V n'ont pas été aussi satisfaisantes que ce que les États membres pouvaient espérer de leur action commune. C'est donc dans le contexte d'un bilan relativement négatif que les négociations de la Conférence intergouvernementale de 1996 se sont appliquées à introduire, dans le nouveau traité, les réformes institutionnelles nécessaires à l'efficacité de la PESC.

Les progrès apportés par le traité d'Amsterdam

Avant tout, le caractère opérationnel de la PESC a été renforcé en la dotant d'instruments plus cohérents et d'une prise de décision plus efficace. La possibilité du recours au vote à la majorité qualifiée a été admise en raison d'une double assurance représentée par l'abstention constructive et la possibilité de renvoyer une décision au Conseil européen en cas de veto exceptionnel d'un État membre. De son côté, la Commission est mieux associée aux tâches de représentation et d'exécution.

La stratégie commune

Le traité d'Amsterdam introduit un nouvel instrument de politique étrangère, qui s'ajoute à l'action commune et à la position commune: la stratégie commune.

Le Conseil européen, qui est l'organe définissant les principes et les orientations générales de la PESC, définit par consensus des stratégies communes dans les domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Une stratégie commune précise ses objectifs, sa durée et les moyens fournis par l'Union et les États membres.

La mise en œuvre des stratégies communes, par le biais d'actions et de positions communes, revient au Conseil à la majorité qualifiée. Il est également habilité à recommander des stratégies communes au Conseil européen.

La prise de décision

La règle générale est conservée: les décisions relevant de la PESC se prennent toujours à l'unanimité. Néanmoins, les États membres ont la possibilité d'avoir recours à l'abstention constructive, qui signifie que l'abstention d'un État membre n'empêche pas l'adoption d'une décision. Par ailleurs, si l'État membre en question assortit son abstention d'une déclaration formelle, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais accepte, dans un esprit de solidarité mutuelle, que la décision engage l'Union dans son ensemble. Il s'abstient donc de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union.

Il convient toutefois de noter que le mécanisme de la déclaration formelle assortie de l'abstention ne s'applique pas si les États membres décidant d'y recourir représentent plus du tiers des voix pondérées du Conseil.

Le titre V modifié du traité UE prévoit toutefois le recours à la majorité qualifiée dans deux cas:

- pour l'adoption de décisions d'application d'une stratégie commune définie par le Conseil européen;
- pour toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune adoptée au préalable par le Conseil.

Dans le contexte des décisions prises à la majorité qualifiée, les États membres disposent cependant d'une clause de sauvegarde leur permettant d'empêcher le recours au vote s'ils justifient le blocage par des raisons de politique nationale importantes. Dans une telle situation, après qu'un État membre a exposé ses motifs, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut choisir de renvoyer la question devant le Conseil européen, en vue d'une décision à l'unanimité par les chefs d'État ou de gouvernement.

Le haut représentant pour la PESC

Le nouvel article 26 (ex-article J.16) du traité sur l'Union européenne prévoit la création d'une nouvelle fonction qui devrait contribuer à une plus grande visibilité et à une cohérence accrue de la PESC.

En effet, le secrétaire général du Conseil remplit désormais la fonction de haut représentant pour la PESC. Il est chargé d'assister le Conseil pour les questions relevant de la PESC en contribuant à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions. À la demande de la présidence, il agit au nom du Conseil en conduisant le dialogue politique avec les tiers.

Cette nouvelle fonction implique une réorganisation des tâches au sein du Conseil où la gestion administrative du secrétariat

général revient désormais au secrétaire général adjoint. Par contre, elle n'empêche pas le Conseil de nommer, chaque fois qu'il l'estime nécessaire, un représentant spécial auquel peut être conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières, comme il l'a déjà fait en ex-Yougoslavie.

Sur le plan logistique, le haut représentant bénéficie du soutien d'une unité de planification et d'alerte rapide, créée au secrétariat général du Conseil et placée sous sa responsabilité.

L'unité de planification et d'alerte rapide

La cohérence de la politique étrangère et de sécurité commune dépend de la réaction des États membres face aux développements internationaux. En effet, les leçons du passé démontrent que, si la réaction se fait en ordre dispersé, la position de l'Union européenne et de ses États membres sur la scène internationale s'en trouve affaiblie. Aussi, une analyse collective des enjeux internationaux et de leurs conséquences ainsi qu'une mise en commun de l'information devraient contribuer à une réaction efficace de l'Union face aux développements internationaux.

Dans cette optique, une déclaration jointe au traité d'Amsterdam est convenue de la création d'une unité de planification et d'alerte rapide, au sein du secrétariat général du Conseil et placée sous l'autorité du haut représentant pour la PESC. Constituée de spécialistes provenant du secrétariat général du Conseil, des États membres, de la Commission et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), ses tâches couvrent notamment:

- la surveillance et l'analyse des développements dans le domaine de la PESC;

- l'évaluation des intérêts de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune et le recensement des domaines auxquels la PESC pourrait principalement s'attacher à l'avenir;
- l'identification en temps utile des événements, des crises politiques potentielles ou des situations susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur la PESC;
- l'élaboration, à la demande du Conseil, de la présidence ou de sa propre initiative, de documents présentant d'une manière argumentée des options concernant la politique à suivre par le Conseil.

Les missions de Petersberg, la sécurité et l'Union de l'Europe occidentale (UEO)

Les missions dites «de Petersberg» ont été intégrées dans le titre V du traité sur l'Union européenne. Cela constitue une avancée essentielle à une époque où la menace de conflits de grande ampleur a nettement diminué (par rapport au temps de la guerre froide), mais où on constate une recrudescence de conflits locaux porteurs de risques réels pour la sécurité européenne (par exemple le conflit en ex-Yougoslavie). Dans ce contexte, les missions de Petersberg constituent certainement une réponse appropriée de l'Union qui traduit la volonté commune des États membres d'assurer la sécurité en Europe par le biais d'opérations telles que les missions humanitaires ou de rétablissement de la paix.

En ce qui concerne la sécurité, le nouvel article 17 (ex-article J.7) du traité sur l'Union européenne ouvre également deux

perspectives, bien que celles-ci demeurent encore lointaines:

- une défense commune;
- l'intégration de l'Union de l'Europe occidentale dans l'Union européenne.

Concrètement, le nouveau texte prévoit que la PESC inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi. Une formule similaire concerne le rapprochement UE-UEO en prévoyant que l'Union encourage l'établissement de relations institutionnelles plus étroites entre les deux organisations en vue de l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union, si le Conseil européen en décide ainsi.

Le financement des dépenses opérationnelles liées à la PESC

Le traité sur l'Union européenne prévoyait que les dépenses opérationnelles de la PESC

étaient à la charge soit du budget communautaire, soit des États membres selon une clé de répartition à déterminer. Cette procédure «au cas par cas» a suscité plusieurs critiques, notamment de la part de la Commission, concernant son caractère complexe et inefficace.

Le traité d'Amsterdam remédie à cette situation en plaçant les dépenses opérationnelles entraînées par la PESC à la charge du budget communautaire, sauf lorsqu'elles concernent des opérations ayant des implications militaires et de défense ou lorsque le Conseil en décide autrement à l'unanimité.

Dans ce dernier cas, il est prévu qu'un État, ayant assorti une abstention d'une déclaration formelle, n'est pas tenu de contribuer au financement de l'opération.

Lorsque les dépenses sont prises en charge par les États membres, la répartition se fait selon la clé du produit national brut, sauf si le Conseil en décide autrement à l'unanimité.

UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE EFFICACE ET COHÉRENTE

La politique commerciale commune

Introduction

Dans le cadre de la Communauté européenne, les États membres ont créé une union douanière prévoyant un régime d'importation commun pour les importations en provenance des États tiers. La politique commerciale commune de la Communauté se fonde donc sur un tarif extérieur commun s'appliquant de façon uniforme à tous les États membres.

À l'époque de la signature du traité de Rome, l'économie et le commerce extérieur de la Communauté étaient principalement axés sur la production et l'échange de produits industriels. Cela n'est plus vrai puisque le secteur des services constitue aujourd'hui la principale source d'emplois au sein de l'Union européenne et une part substantielle de ses échanges internationaux. Cette évolution s'explique notamment par la concurrence très forte exercée par les nouveaux pays industrialisés dans les secteurs traditionnels ainsi que par les mutations économiques entraînées par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

À la suite des négociations du cycle d'Uruguay dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a clairement illustré cette évolution. En effet, afin de faire face à l'évolution de la nature des échanges, l'OMC englobe sous une même structure

les négociations commerciales concernant les produits (GATT), les services (accord général sur le commerce des services — GATS) et la propriété intellectuelle (accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce — TRIPS).

Devant la nouvelle dynamique des échanges internationaux, l'Union européenne se doit d'être en mesure de développer rapidement ses instruments commerciaux si elle entend maintenir son rôle clé dans les relations commerciales mondiales. Sur ce plan, la portée de l'article 113 (renuméroté article 133) demeure assez incertaine, et, aussi longtemps qu'elle ne prend pas en compte la globalisation des négociations commerciales, l'Union européenne se met elle-même en difficulté vis-à-vis de ses partenaires commerciaux.

Le traité d'Amsterdam s'attache à clarifier la situation en fournissant à l'Union les moyens d'étendre, le cas échéant, la politique commerciale commune aux services et aux droits de propriété intellectuelle.

Historique

L'objectif du traité de Rome a été de créer un marché commun entre les États membres de la Communauté au sein duquel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée. Pour sa réalisation, il a prévu une période de tran-

sition de douze ans jusqu'au 31 décembre 1969. La cohérence de l'ensemble a nécessité que la libéralisation sur le plan interne ne soit pas en contradiction avec les efforts de libéralisation sur le plan externe; c'est pourquoi la politique commerciale commune constitue une compétence exclusive de la Communauté depuis la fin de la période de transition.

Jusqu'en 1970, il revenait aux États membres de procéder à la coordination de leurs relations commerciales avec les États tiers. Néanmoins, cela n'avait pas empêché la Communauté de conclure des accords bilatéraux (par exemple avec Israël en 1964) et de participer, en tant que telle, aux négociations du Kennedy Round entre 1963 et 1967.

Peu à peu, l'expansion du commerce international a fait de la politique commerciale commune une des politiques les plus importantes de la Communauté. Parallèlement, les élargissements successifs de la Communauté et la consolidation du marché commun ont renforcé la position de la Communauté en tant que pôle d'attraction et d'influence sur les négociations commerciales, bilatérales avec des États tiers ou multilatérales au sein du GATT. L'Union a donc progressivement développé un réseau dense de relations commerciales à l'échelle mondiale. C'est ainsi que l'Union européenne constitue aujourd'hui le premier acteur mondial des échanges internationaux, devant les États-Unis et le Japon.

Depuis le 1^{er} janvier 1970, les décisions relevant de la politique commerciale commune se prennent à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Quant à la portée de l'article 113, elle a fait l'objet d'une interprétation large de la Cour de justice. La Cour a notamment précisé en 1978 que l'énumération faite au paragraphe 1 de cet article n'est pas limitative (on mentionne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et

commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation et les mesures de défense commerciale). La Cour a également estimé que la politique commerciale serait vouée à devenir graduellement insignifiante si elle se limitait aux instruments traditionnels régissant le commerce extérieur. Toutefois, la Cour a relativisé son interprétation en 1994 en indiquant que les négociations commerciales en matière de services et de propriété intellectuelle ne peuvent pas se fonder sur l'article 113 et donc ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté. La Cour a cependant souligné la nécessité d'une coopération étroite entre la Commission et les États membres et a, à cet égard, recommandé l'adoption d'un code de conduite.

Le nouvel article 133 du traité instituant la Communauté européenne

Un nouveau paragraphe a été ajouté à l'article 133 (ex-article 113). Celui-ci prévoit que le Conseil, après consultation du Parlement européen, peut étendre la portée de l'article 133 aux négociations et accords internationaux concernant les services et les droits de propriété intellectuelle dans la mesure où ils ne sont pas déjà visés dans le champ de la politique commerciale commune.

L'ajout de ce paragraphe permettra à l'Union d'éviter un débat impliquant une modification du traité (ce qui est seulement possible à la suite d'une Conférence intergouvernementale et de la ratification de chaque État membre) s'il était décidé d'étendre le champ de la procédure traditionnelle de négociation commerciale.

Concrètement, une décision élargissant les compétences commerciales de la Communauté pourra être prise à l'unanimité des membres du Conseil.

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Le Parlement européen

Introduction

Le futur élargissement de l'Union européenne vers l'Europe centrale et orientale nécessite que le fonctionnement des institutions européennes soit révisé. En effet, la structure actuelle est l'héritage d'une organisation prévue pour six États membres et, bien qu'elle ait connu des ajustements pour tenir compte de l'adhésion de nouveaux États membres, elle fonctionne encore sur la base des mêmes principes institutionnels.

La Conférence intergouvernementale qui a élaboré le traité d'Amsterdam souhaitait à la fois améliorer la légitimité démocratique des institutions européennes et renforcer l'efficacité de l'appareil institutionnel en prévision de l'élargissement. L'accroissement du rôle du Parlement européen à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam permet de répondre au premier objectif. Toutefois, une autre Conférence intergouvernementale sera nécessaire afin de préparer les institutions à l'adhésion de nouveaux membres, ainsi que cela est prévu par le protocole annexé aux traités.

Le Parlement européen voit ses pouvoirs accrus dans le processus décisionnel de l'Union européenne.

En effet, le nombre de procédures législatives a été réduit et leur fonctionnement simplifié. Le nouveau traité prévoit la quasi-disparition de la procédure de coopération et

une extension importante de la procédure de codécision, ce qui place le Parlement européen en position de véritable colégislateur avec le Conseil.

La procédure de codécision

L'extension de la codécision

Le champ de la procédure de codécision s'est étendu de manière significative. Dans les matières où s'applique la majorité qualifiée ainsi que pour celles qui font leur apparition dans le nouveau traité, la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil devient la règle générale (sauf notamment dans le domaine de l'agriculture où le Conseil décide à la majorité qualifiée, mais pour lequel seule la consultation du Parlement est requise). La codécision s'applique aussi à certaines matières décidées à l'unanimité au Conseil. La procédure de coopération n'est plus appliquée que pour quelques décisions relevant de l'Union économique et monétaire.

Plus précisément, la procédure de codécision est étendue aux matières suivantes du traité instituant la Communauté européenne (les articles indiqués entre parenthèses correspondent à la nouvelle numérotation):

- interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité (article 12);
- liberté de circulation et de séjour des

- citoyens européens sur le territoire de l'Union européenne (article 18, paragraphe 2);
- sécurité sociale des travailleurs migrants (article 42);
- droit d'établissement pour les ressortissants étrangers (article 46, paragraphe 2);
- régime des professions (article 47, paragraphe 2);
- mise en œuvre de la politique des transports (articles 71 et 80);
- mesures d'encouragement en matière d'emploi (article 129);
- certaines dispositions provenant de l'«accord social», intégrées dans le traité instituant la Communauté européenne grâce au traité d'Amsterdam;
- coopération douanière (article 135);
- mesures d'encouragement pour la lutte contre l'exclusion sociale (article 137, paragraphe 2);
- égalité des chances et de traitement (article 141);
- décisions d'application du Fonds social (article 148);
- formation professionnelle (article 150, paragraphe 4);
- santé publique (article 152);
- certaines dispositions concernant les réseaux transeuropéens (article 156);
- décisions d'application du Fonds européen de développement régional (article 162);
- recherche (article 172);
- environnement (article 175, paragraphe 1);
- coopération au développement (article 179);

- transparence (article 255);
- lutte contre la fraude (article 280);
- statistiques (article 285);
- création d'une autorité consultative en matière de protection des données (article 286).

La simplification de la procédure de codécision

La procédure introduite par le traité de Maastricht comportait jusqu'à trois lectures du Conseil en cas de désaccord entre lui et le Parlement européen. Si, à la suite de la deuxième lecture d'une proposition d'acte, le Parlement et le Conseil n'étaient pas parvenus à un accord, le Conseil pouvait confirmer sa position commune en troisième lecture. Le texte était alors adopté, sauf si le Parlement le rejetait à la majorité absolue de ses membres. Étant donné la difficulté pour le Parlement européen de dégager une majorité absolue, le Conseil se voyait attribuer un rôle prépondérant dans la procédure législative.

La possibilité de recourir à une troisième lecture au sein du Conseil a été supprimée par le traité d'Amsterdam. La procédure est ainsi raccourcie, et, en cas d'échec de la conciliation entre les deux institutions, le texte proposé est rejeté. Le Parlement est reconnu comme colégislateur à part entière, le Conseil devant parvenir à un compromis s'il veut que le texte soit adopté.

Par ailleurs, une déclaration adoptée par la Conférence intergouvernementale invite les différentes institutions concernées (le Parlement, le Conseil et la Commission) à respecter les délais fixés par l'article 251 (ex-article 189 B): le délai réel entre la deuxième lecture du Parlement et l'issue des travaux du comité de conciliation ne doit pas dépasser neuf mois.

La future organisation du Parlement européen

Le traité d'Amsterdam fixe la taille maximale du Parlement européen. Le nombre de ses membres ne pourra dépasser 700, y compris après l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale.

Le Parlement européen fera des propositions en vue d'un système électoral au suffrage universel direct, suivant une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs.

En accord avec le Conseil, statuant à l'unanimité, et après avis de la Commission, le Parlement européen établira un statut pour ses membres.

Le rôle du Parlement européen dans la procédure de désignation des membres de la

Commission est renforcé. La procédure d'investiture introduite par le traité de Maastricht est modifiée. Le Parlement approuve, dans un premier temps, le choix des États membres pour le président de la Commission, puis investit l'ensemble des membres de la future Commission désignés d'un commun accord par les États membres et le président.

Un protocole portant sur les sièges des institutions est annexé aux différents traités. Il confirme l'accord réalisé lors du Conseil européen d'Édimbourg (décembre 1992) et indique que le Parlement européen siège à «Strasbourg, où se tiennent les douze sessions plénières mensuelles, y compris la session budgétaire». Les périodes de sessions plénières additionnelles ainsi que les réunions des différentes commissions parlementaires se tiennent à Bruxelles. «Le secrétariat général du Parlement et ses services restent installés à Luxembourg.»



LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Le Conseil de l'Union européenne

Introduction

Un protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement a été annexé au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant les Communautés européennes. Il fixe certaines conditions institutionnelles qui devront être remplies lors du prochain élargissement et prévoit la convocation d'une nouvelle Conférence intergouvernementale avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt États membres.

En effet, la structure actuelle est l'héritage d'une organisation prévue pour six États membres, et, bien qu'elle ait connu des ajustements pour tenir compte de l'adhésion de nouveaux États membres, elle fonctionne encore aujourd'hui sur la base des mêmes principes institutionnels.

Dans ce contexte, le Conseil est principalement confronté à deux questions:

- la pondération des voix des représentants des États membres;
- le champ du vote à la majorité qualifiée.

Le protocole sur les institutions intègre dans un cadre commun les questions de pondération des voix au Conseil et de taille de la Commission, l'idée sous-jacente étant de réviser le système communautaire afin que le poids relatif des petits et moyens pays ne soit pas un jour disproportionné par rapport à la taille de leur population.

Cette pondération revêt une importance toute particulière compte tenu de l'extension de la prise de décision à la majorité qualifiée. En effet, il est prévu que la majorité qualifiée s'applique à la plupart des nouvelles dispositions introduites par le traité d'Amsterdam. Parallèlement, le recours à la majorité qualifiée est étendu à certaines dispositions déjà existantes.

Par ailleurs, le secrétariat général du Conseil est appelé à jouer un rôle spécifique dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

La repondération des voix et la double majorité

La repondération des voix ou l'instauration d'une double majorité constituent des options entre lesquelles les États membres devront choisir avant le prochain élargissement de l'Union européenne.

La repondération supposerait que la proportion des voix attribuée aux grands États, par rapport aux petits États, soit augmentée. Par contre, la double majorité ne modifierait pas, en principe, la pondération actuelle, mais prévoirait que, pour être adoptée au sein du Conseil, une décision devrait non seulement recueillir un nombre de voix constituant une majorité qualifiée, mais également correspondre à un seuil, à

déterminer, de la population de l'Union européenne.

Le protocole sur les institutions lie ces questions touchant le Conseil à la réforme de la Commission. Concrètement, il prévoit que, à la date de l'entrée en vigueur du premier élargissement, la Commission se composera d'un ressortissant de chacun des États membres, à condition qu'à cette date la pondération au sein du Conseil ait été modifiée, soit par une nouvelle pondération des voix, soit par une double majorité, d'une manière acceptable pour tous les États membres.

L'extension du vote à la majorité qualifiée

Le champ d'application de la majorité qualifiée a été étendu aux dispositions suivantes du traité instituant la Communauté européenne (les articles indiqués entre parenthèses correspondent à la nouvelle numérotation):

- la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers (droit d'établissement, article 46, paragraphe 2);
- l'adoption et l'adaptation éventuelle du programme-cadre en matière de recherche (article 166);
- la création d'entreprises communes en matière de recherche et de développement technologique (articles 171 et 172).

Le vote à la majorité qualifiée s'applique également aux dispositions nouvelles introduites dans le traité instituant la Communauté européenne:

- l'élaboration des lignes directrices en matière d'emploi (article 128);

- l'adoption des actions d'encouragement en matière d'emploi (article 129);
- l'adoption de mesures visant à renforcer la coopération douanière entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission (article 135);
- la lutte contre l'exclusion sociale (article 137, paragraphe 2);
- l'adoption de mesures visant à assurer l'égalité des chances et de traitement entre les femmes et les hommes (article 141, paragraphe 3);
- la promotion de la santé publique (article 152, paragraphe 4);
- la fixation des principes généraux régissant le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (article 255);
- la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté (article 280);
- l'adoption de mesures en vue de l'établissement de statistiques (article 285);
- la création d'un organe indépendant de contrôle en matière de traitement des données à caractère personnel (article 286);
- la fixation des conditions d'application du traité instituant la Communauté européenne aux régions ultrapériphériques (article 299, paragraphe 2).

Par ailleurs, il est désormais fait recours au vote à la majorité qualifiée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune dans deux cas (titre V du traité sur l'Union européenne):

- pour l'adoption de décisions d'application d'une stratégie commune définie par le Conseil européen;

- pour toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune adoptée au préalable par le Conseil.

Le secrétariat général

Le secrétaire général du Conseil occupe désormais la fonction de haut représentant pour la PESC, alors que la gestion du secrétariat général est assurée par un secrétaire

général adjoint. Tous deux sont nommés par le Conseil statuant à l'unanimité.

Le haut représentant pour la PESC assiste la présidence et le Conseil en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique. Il exerce également des fonctions de représentation et bénéficie du soutien d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide placée sous sa responsabilité.



LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

La Commission européenne

Introduction

Un protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement a été annexé au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant les Communautés européennes. Il fixe certaines conditions institutionnelles qui devront être remplies lors du prochain élargissement et prévoit la convocation d'une nouvelle Conférence intergouvernementale avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt États membres. En effet, la structure actuelle est l'héritage d'une organisation prévue pour six États membres, et, bien qu'elle ait connu des ajustements pour tenir compte de l'adhésion de nouveaux États membres, elle fonctionne encore aujourd'hui sur la base des mêmes principes institutionnels.

Dans ce contexte, la Commission européenne est confrontée à plusieurs questions concernant notamment sa composition, le rôle de son président et sa légitimité démocratique. Le traité d'Amsterdam s'applique à y répondre en poursuivant l'objectif de renforcer et de rendre plus efficace une institution dont le rôle est de représenter, en toute indépendance, l'intérêt général de l'Union.

Le nouveau traité modifie la procédure d'investiture de la Commission afin de consolider la légitimité de la Commission dans la voie tracée par le traité de Maastricht. Quant à la taille optimale de la Commission, le

protocole sur les institutions lie cette question à la repondération des voix au Conseil.

En outre, par une déclaration annexée à l'acte final, la Conférence intergouvernementale a invité la Commission à présenter au Conseil, avant la fin de 1998, une proposition modifiant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (comitologie).

La composition

La composition de la Commission est étroitement liée à la question de la collégialité.

La collégialité désigne un aspect particulier de la structure de la Commission en vertu duquel les positions exprimées par la Commission reflètent les points de vue du collègue pris dans son ensemble et non ceux de membres particuliers. Dans le contexte de l'élargissement, on redoute qu'une augmentation importante du nombre de commissaires puisse mener à une nationalisation de leur fonction au détriment de la collégialité. À l'inverse, la limitation du nombre de commissaires est également une option sensible puisqu'elle impliquerait que certaines nationalités ne soient pas représentées au sein du collège des commissaires.

Face à ce problème, le protocole sur les institutions prévoit que lors des prochaines adhésions à l'Union européenne, la Com-

mission se composera d'un seul commissaire par nationalité, à condition que la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée de manière acceptable pour tous les États membres. L'idée est de réviser l'échelle des pondérations afin que le poids relatif des petits et moyens pays ne soit pas disproportionné par rapport à la taille de leur population.

La présidence

Le rôle du président de la Commission est d'assurer l'unité et l'efficacité du collège des commissaires. Dans ce but, le traité d'Amsterdam s'attache à renforcer la position du président dans l'exercice de ses fonctions.

La modification de l'article 214 (ex-article 158) renforce la légitimité du président en soumettant sa nomination à l'approbation du Parlement européen. Par ailleurs, il est prévu que les membres de la Commission sont nommés en commun accord — et non plus seulement en consultation — avec le président. Le nouvel article 219 (ex-article 163) contribue également à une coordination accrue entre les membres du collège, puisqu'il prévoit que la Commission «remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son président».

La déclaration n° 32 annexée au traité d'Amsterdam va aussi dans le sens d'une consolidation du rôle du président en prévoyant que celui-ci devrait jouir d'un large

pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des tâches au sein du collège, ainsi que dans tout remaniement de ces tâches en cours de mandat. Parallèlement, cette déclaration prend note de l'intention de la Commission de procéder à une réorganisation de ces services et émet le souhait que les relations extérieures, dans un souci de cohérence, soient placées sous la responsabilité d'un vice-président.

La capacité d'initiative

La capacité d'initiative de la Commission a été accrue de trois façons:

- par l'introduction de nouvelles dispositions dans le traité instituant la Communauté européenne (emploi, social, etc.);
- par la communautarisation de questions auparavant soumises aux procédures du titre VI du traité sur l'Union européenne (asile, immigration, coopération judiciaire en matière civile), impliquant le monopole de l'initiative de la Commission après une période transitoire de cinq ans durant laquelle le droit d'initiative sera partagé avec les États membres;
- par l'obtention d'un droit d'initiative complet, partagé avec les États membres, dans les domaines couverts par le nouveau troisième pilier (coopération policière et judiciaire en matière pénale).

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

La Cour de justice

Introduction

La consolidation de la légitimité démocratique des institutions européennes est un des enjeux centraux de la réforme de l'Union européenne. Dans ce contexte, le rôle de la Cour de justice est important puisque celle-ci assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités, condition essentielle à un fonctionnement démocratique de l'Union européenne.

Les prérogatives de la Cour ont été étendues par le traité d'Amsterdam. Elle peut désormais intervenir dans des domaines qui étaient auparavant en dehors de sa compétence, mais où la nécessité de protection des droits individuels est très forte:

- les droits fondamentaux;
- l'asile, l'immigration, la libre circulation des personnes et la coopération judiciaire civile;
- la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Les droits fondamentaux

L'article 46 (ex-article L) du traité sur l'Union européenne a été modifié afin que les dispositions relatives à la compétence

de la Cour de justice soient étendues au paragraphe 2 de l'article 6 (ex-article F) du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne l'action des institutions européennes.

Rappelons que l'article 6 proclame le respect par l'Union des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne des droits de l'homme. La réforme est importante puisque la Cour devient formellement compétente pour juger de l'application de cette convention par les institutions communautaires, ce qui devrait l'inciter à une grande vigilance.

L'asile, l'immigration, la libre circulation des personnes et la coopération judiciaire civile

Un nouveau titre «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes» a été introduit dans le traité instituant la Communauté européenne dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Des dispositions concernant les visas étaient déjà contenues dans le traité instituant la Communauté européenne (l'ex-article 100 C a été abrogé); la grande réforme concerne donc avant tout la communautarisation des questions touchant à l'asile, à l'immigration, à la libre circulation des personnes et à la coopération judiciaire civile.

La Cour est désormais compétente dans les circonstances suivantes, prévues par l'article 68:

- une juridiction nationale de dernier recours peut lui demander de statuer sur une question d'interprétation ou sur la validité et l'interprétation d'actes des institutions fondés sur le titre en question, si une décision de la Cour est nécessaire pour que ladite juridiction puisse rendre son jugement;
- le Conseil, la Commission ou un État membre peuvent lui demander de statuer sur une question d'interprétation du titre en question ou d'actes adoptés sur la base de celui-ci.

La coopération policière et judiciaire en matière pénale

Le titre VI du traité sur l'Union européenne a été renommé «Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale».

L'article 35 (ex-article K.7) prévoit deux limites à la compétence de la Cour pour statuer sur des questions relevant du titre VI:

- un renvoi préjudiciel ne concerne que les États membres ayant accepté la compétence de la Cour par le biais d'une déclaration (paragraphe 2);
- un recours en annulation ne peut émaner que des États membres ou de la Commission (paragraphe 6).

Par ailleurs, la Cour est compétente pour statuer sur tout différend entre États membres concernant l'interprétation ou l'application des actes adoptés ainsi que sur tout différend entre la Commission et les États membres concernant l'interprétation ou l'application de conventions adoptées dans le cadre du troisième pilier.

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

La Cour des comptes, le Comité économique et social, le Comité des régions

La Cour des comptes

La Cour des comptes verra son rôle en tant qu'institution communautaire renforcé par:

- une mention dans l'article 5 (ex-article E) du traité sur l'Union européenne;
- la possibilité de saisir la Cour de justice pour défendre ses prérogatives ainsi que le prévoit l'article 230 (ex-article 173) du traité instituant la Communauté européenne.

Ses pouvoirs de contrôle et d'investigation ont été étendus afin de lutter plus efficacement contre la fraude au détriment du budget communautaire.

Elle doit signaler toute irrégularité dans les recettes et les dépenses communautaires au Parlement européen et au Conseil. Pour ce faire, son pouvoir de contrôle a été élargi aux fonds communautaires gérés par les organismes externes, y compris la Banque européenne d'investissement (BEI).

Dans l'exercice de ses fonctions, la Cour des comptes peut demander tout document ou information nécessaire et mener des contrôles «auprès des autres institutions communautaires ainsi que dans les locaux de tout organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté et dans les États membres, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements prove-

nant du budget» (article 248, paragraphe 3).

En ce qui concerne la BEI, la Cour des comptes aura accès aux informations nécessaires afin de contrôler les recettes et les dépenses communautaires gérées par la BEI, selon un accord conclu entre la Cour des comptes, la Banque et la Commission (cet accord existait déjà dans les faits, et une déclaration invite les trois institutions à le maintenir).

Outre cette extension conséquente des pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes, l'article 248 (ex-article 188 C) insiste sur la bonne coopération entre la Cour des comptes et les institutions nationales de contrôle.

De plus, la déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes doit être publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Le Comité économique et social

Le Comité économique et social est consulté de manière obligatoire sur un plus grand nombre de sujets.

Les nouveaux domaines du traité instituant la Communauté européenne, pour lesquels

la consultation préalable du Comité économique et social est requise, sont:

- les lignes directrices et les actions d'encouragement pour l'emploi (articles 128 et 129);
- la législation en matière sociale provenant de l'accord social (articles 136 à 143);
- l'application du principe d'égalité des chances (article 141);
- la santé publique (article 152).

Le Comité économique et social peut en outre être consulté par le Parlement européen si celui-ci le juge opportun.

Sur le plan administratif, le Comité économique et social dispose désormais d'une structure organisationnelle autonome vis-à-vis du Comité des régions.

En effet, le protocole annexé au traité instituant la Communauté européenne et traitant de l'organisation commune de ces deux organisations a été abrogé.

Le Comité des régions

Le Comité des régions est consulté de manière obligatoire dans les domaines supplémentaires suivants:

- les domaines déjà cités pour le Comité économique et social;
- l'environnement (article 175);
- le Fonds social (article 148);
- la formation professionnelle (article 150);
- la coopération transfrontière (article 265, premier alinéa);
- les transports (articles 71 et 80).

De plus, il peut être consulté par le Parlement européen sur d'autres sujets.

Sur le plan administratif, le Comité des régions acquiert son autonomie tout comme le Comité économique et social. De même, il peut établir son règlement intérieur sans une approbation unanime du Conseil comme c'était le cas auparavant.

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Les parlements nationaux

Introduction

Depuis 1989, des députés des parlements nationaux ainsi que du Parlement européen se réunissent semestriellement au sein d'une conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), essentiellement dans le but d'échanger des informations.

À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, les compétences des institutions européennes ont été étendues à des domaines traditionnellement du ressort national, tels que la justice et les affaires intérieures. Aussi, il est devenu important que les parlements nationaux reçoivent la meilleure information, le plus rapidement possible, afin d'être mieux impliqués (et, à travers eux, les citoyens de l'Union européenne) dans le processus de décision communautaire et de pouvoir exercer un meilleur contrôle sur les représentants de leur État au sein du Conseil.

Au vu de la diversité des situations nationales, les États membres ont ressenti le besoin de définir des principes communs en matière d'information et de contribution des parlements nationaux. Dans ce but, un protocole sur le rôle des parlements nationaux a été annexé aux traités fondateurs.

Le contrôle parlementaire exercé sur chacun des gouvernements nationaux relève de la pratique constitutionnelle propre à chaque

État membre. Cependant, il a été jugé important d'encourager la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les questions susceptibles de les intéresser.

L'information aux parlements nationaux des États membres

Une liste précisant des documents qui doivent obligatoirement être transmis aux parlementaires nationaux a été établie:

- les livres blancs;
- les livres verts;
- les communications;
- les propositions législatives.

Au cours d'une procédure d'adoption d'un acte législatif ou d'une mesure relevant du titre VI du traité sur l'Union européenne (coopération policière et judiciaire en matière pénale), six semaines au minimum devront s'écouler entre le moment où une proposition d'acte ou de mesure est mise à la disposition du Parlement européen et du Conseil par la Commission et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil. Ainsi, les parlements nationaux disposent de suffisamment de temps pour éventuellement discuter de cette proposition, notamment avec leurs gouvernements respectifs.

La conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)

Par ailleurs, le nouveau protocole reconnaît le rôle de la COSAC. Celle-ci peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée aux institutions de l'Union, notamment sur la base de projets d'acte que des représentants de gouvernements des États membres peuvent décider, d'un commun accord, de lui transmettre en raison de la nature de la question.

En particulier, la COSAC peut examiner toute proposition d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (en liaison

avec les droits et les libertés des individus). Ses observations sont transmises au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

La COSAC peut également adresser à ces trois institutions «toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux».

Les parlements nationaux joueront un plus grand rôle dans le processus décisionnel et pourront contribuer à l'élaboration des actes législatifs de l'Union européenne.

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

La subsidiarité

Introduction

Rapprocher l'Union européenne de ses citoyens, en veillant à ce que ceux-ci soient à même de comprendre et d'influencer l'intégration européenne, a constitué un objectif majeur de la Conférence intergouvernementale de révision des traités. Les réformes qui seront apportées à certaines politiques communautaires, par exemple pour ce qui est de la protection des consommateurs ou de l'emploi, s'inscrivent précisément dans cette voie.

La subsidiarité a également été un aspect important des débats visant à mieux répondre aux attentes des citoyens. En vue de consolider ce principe, essentiel au bon fonctionnement de l'Union européenne, un protocole spécifique a été annexé au traité instituant la Communauté européenne.

Le protocole relatif au principe de subsidiarité

En octobre 1992, le Conseil européen de Birmingham a réaffirmé que les décisions devaient être prises aussi près que possible du citoyen dans le respect de l'article 5 (ex-article 3 B) du traité instituant la Communauté européenne.

Dans cette optique, le Conseil européen d'Édimbourg (décembre 1992) a défini une approche globale pour l'application du principe de subsidiarité (principes fondamentaux, lignes directrices et procédures).

Le «protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité» codifie les lignes directrices définies par le Conseil européen d'Édimbourg et leur attribue une valeur juridique. Par ce biais, les États membres entendent formaliser certains aspects relatifs à la subsidiarité, notamment que:

- la subsidiarité est un concept dynamique selon lequel le niveau auquel il convient d'agir peut varier en fonction des circonstances;
- toute proposition législative sera accompagnée d'une déclaration sur l'impact de ladite proposition sur l'application du principe de subsidiarité;
- la forme de l'action communautaire sera aussi peu contraignante que le permet la réalisation adéquate de l'objectif visé (la préférence sera donnée, autant que possible, à des directives plutôt qu'à des règlements);
- la subsidiarité ne remet pas en cause les compétences conférées à la Communauté européenne par le traité, telles qu'interprétées par la Cour de justice.

La condition principale pour entamer une action communautaire est énoncée au deuxième alinéa de l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne: «Les objectifs de l'action ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.» Le protocole mentionne trois

aspects qui aideront à juger si cette condition est remplie:

- l'action a-t-elle des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés par les États membres?
- une action nationale ou l'absence d'action seraient-elles contraires aux exigences du traité?
- l'action communautaire présente-t-elle des avantages manifestes?

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

La coopération renforcée

Introduction

Le futur élargissement de l'Union européenne vers l'Europe centrale et orientale nécessite que le fonctionnement des institutions européennes soit révisé. En effet, la structure actuelle est l'héritage d'une organisation prévue pour six États membres, et, bien qu'elle ait connu des ajustements pour tenir compte de l'adhésion de nouveaux États membres, elle fonctionne encore sur la base des mêmes principes institutionnels.

L'augmentation du nombre d'États membres a pour conséquence une plus grande diversité au sein de l'Union européenne sur le plan des objectifs, des sensibilités et des priorités caractérisant chaque État membre. Si cette diversité constitue la richesse de l'Union européenne, elle peut aussi constituer un obstacle lorsque le rythme de la construction européenne est conditionné par les États membres les moins rapides.

Dans ce contexte, le traité d'Amsterdam constituera une réforme sans précédent puisqu'il introduira dans le traité sur l'Union européenne le concept d'intégration différenciée. Concrètement, trois articles ont été ajoutés au traité sur l'Union européenne (articles 43, 44 et 45). Ils permettent aux États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée de recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le traité sur

l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

La coopération renforcée permet aux États membres les plus ambitieux d'approfondir la coopération entre eux tout en laissant la porte ouverte aux autres États membres susceptibles de suivre ultérieurement.

Les conditions

Le traité d'Amsterdam fixe un certain nombre de conditions générales au lancement d'une coopération renforcée. Elles découlent de la nécessité qu'une telle initiative n'aboutisse pas à remettre en cause le fonctionnement du marché intérieur. En d'autres termes, l'acquis communautaire doit être préservé. Aussi, pour pouvoir être lancée, une coopération renforcée doit:

- tendre à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union et préserver ses intérêts;
- respecter les principes des traités et le cadre institutionnel unique de l'Union;
- n'être utilisée qu'en dernier ressort;
- concerner au moins une majorité d'États membres;
- n'affecter ni l'acquis communautaire ni les mesures prises au titre des autres dispositions des traités;

- ne pas affecter les compétences, les droits, les obligations et les intérêts des États membres qui n’y participent pas;
- être ouverte à tous les États membres et leur permettre de se joindre à tout moment sous réserve de respecter la décision initiale ainsi que les décisions prises par la suite.

Le recours à la coopération renforcée est possible dans les domaines couverts par le traité instituant la Communauté européenne ainsi que dans la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Pour la politique étrangère et de sécurité commune, les rédacteurs du traité d’Amsterdam ont estimé que l’abstention constructive était déjà destinée à répondre aux besoins de flexibilité sans que le recours à la coopération renforcée soit nécessaire.

Selon le pilier concerné, une coopération renforcée doit remplir certaines conditions spécifiques qui s’ajoutent aux conditions générales fixées à l’article 43:

- pour le premier pilier, la coopération envisagée:
 - ne concerne pas des domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté,
 - n’affecte pas les politiques, actions ou programmes de la Communauté,
 - n’a pas trait à la citoyenneté de l’Union et ne fera pas de discrimination entre les ressortissants des États membres,
 - reste dans les limites des compétences conférées à la Communauté par le traité,
 - ne constitue ni une discrimination ni une entrave aux échanges entre les États membres et ne provoque aucune distorsion des conditions de concurrence entre ceux-ci;

- pour le troisième pilier, la coopération envisagée:
 - respecte les compétences de la Communauté européenne, de même que les objectifs fixés par le titre VI du traité sur l’Union européenne,
 - a pour but de permettre à l’Union de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le déclenchement

Un nouvel article 11 a été inséré dans le traité instituant la Communauté européenne.

Dans le cadre de la Communauté européenne, ce nouvel article prévoit que l’initiative d’une coopération renforcée émane de la Commission européenne à la suite d’une demande dans ce sens faite par les États membres intéressés. La Commission est libre de soumettre une proposition, mais, si elle décide de ne pas le faire, elle en communique les raisons aux États membres concernés.

Lorsque le Conseil est saisi d’une proposition de coopération renforcée émanant de la Commission, il statue à la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen.

Pour le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (troisième pilier), la procédure s’écarte de celle retenue dans le cadre de la Communauté européenne. En effet, le nouvel article 40 du traité sur l’Union européenne prévoit que l’initiative d’une coopération renforcée émane des États membres concernés. Dès lors, le déclenchement est soumis à une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée. L’avis de la Commission est sollicité, et la demande des États membres est transmise au Parlement européen.

La clause de sauvegarde

Dans le premier comme dans le troisième pilier, le lancement d'une coopération renforcée dépend d'une décision prise à la majorité qualifiée par le Conseil. Toutefois, chaque État membre bénéficie d'une clause de sauvegarde lui permettant de bloquer le recours au vote pour des raisons de politique nationale importantes.

Dès lors, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, renvoyer la question devant le Conseil européen, si la décision relève du troisième pilier, ou devant le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, si la décision relève du premier pilier. Dans les deux cas, ce renvoi se fait en vue d'une décision prise à l'unanimité.

Face à cette éventualité, le rôle de la Cour de justice est essentiel puisqu'elle sera amenée à se prononcer sur le degré d'importance des raisons de politique nationale invoquées par un État membre. La Cour de justice constitue donc la garantie que le recours à la clause de sauvegarde ne soit pas abusif.

Le fonctionnement

Dans la mise en œuvre d'une coopération renforcée, le nouvel article 44 du traité sur l'Union européenne prévoit que tous les membres du Conseil participent aux délibérations, mais que seuls ceux représentant les États membres participant à la coopération renforcée prennent part à l'adoption des décisions.

Une coopération renforcée est soumise à toutes les dispositions pertinentes du traité dont elle relève (traité sur l'Union européenne ou traité instituant la Communauté européenne). Ainsi, selon les matières concernées, les décisions se prennent conformément aux procédures caractérisant

chaque domaine (unanimité, vote à la majorité qualifiée, procédures de codécision ou de consultation, etc.).

La majorité qualifiée est définie avec la même pondération des voix des membres du Conseil concernés que celle fixée à l'article 205 (ex-article 148), paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.

Par ailleurs, il faut noter que les autres institutions impliquées dans le processus de décision (notamment le Parlement européen et la Commission) siègent dans leurs formations complètes, sans distinction entre nationalités d'États membres participant ou non à la coopération renforcée.

La participation ultérieure d'un État membre

Le principe de base du système est que la participation à une coopération renforcée est ouverte à tout État membre, donc également à ceux n'étant pas impliqués au départ.

Dans le domaine communautaire, l'État membre souhaitant se joindre aux autres transmet son intention au Conseil et à la Commission.

Dans un délai de trois mois, la Commission formule un avis au Conseil. Un mois après avoir rendu cet avis, la Commission statue à son sujet ainsi que sur d'éventuelles dispositions particulières qu'elle juge nécessaires.

Pour une coopération renforcée relevant du troisième pilier, la procédure s'écarte de celle concernant le premier pilier bien que les délais prévus soient les mêmes.

En effet, la Commission peut assortir son avis d'une recommandation relative à des dispositions particulières qu'elle juge

nécessaires pour que l'État membre concerné participe à la coopération en question. Par la suite, la décision revient au Conseil. La demande est approuvée, à moins que le Conseil ne décide, à la majorité qualifiée, de la tenir en suspens. Dans un tel cas, le Conseil indique ses motifs et fixe un délai pour le réexamen de la demande.

Le financement

À l'exception des coûts administratifs, les dépenses occasionnées par une coopération renforcée sont à la charge des États membres y prenant part, à moins que le Conseil n'en décide autrement à l'unanimité.

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Les procédures de décision

Introduction

La prise de décision dans l'Union européenne est caractérisée par plusieurs procédures distinctes. Ainsi, selon le domaine concerné, le rôle des acteurs institutionnels peut varier. En règle générale, la prise de décision implique surtout le triangle institutionnel constitué par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, mais les institutions ou organes que sont la Cour des comptes, la Banque centrale européenne, le comité économique et financier, le Comité économique et social et le Comité des régions interviennent également dans certains domaines spécifiques. Les acteurs agissent dans la limite des attributions qui leur sont conférées par les traités.

La description qui suit couvre le traité sur l'Union européenne et celui instituant la Communauté européenne. Elle est organisée sur une base thématique conforme aux différents titres et chapitres desdits traités. Les caractères *italiques gras* indiquent un changement introduit par le traité d'Amsterdam (nouvelle disposition ou modification d'une procédure de décision).

Traité sur l'Union européenne

1. Droits de l'homme et libertés fondamentales

Constatation de l'existence d'une violation grave et persistante des principes sur les-

quels est fondée l'Union européenne — *article 7, paragraphe 1:*

- proposition de un tiers des États membres ou de la Commission — avis conforme du Parlement européen représentant la majorité des membres et la majorité des deux tiers des suffrages exprimés — Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, à l'unanimité (sans prendre en compte l'État membre en question).

Décision de suspendre certains droits découlant de l'application du traité à l'État membre en question — *article 7, paragraphe 2:*

- Conseil à la majorité qualifiée (sans prendre en compte l'État membre en question).

Levée, ou modification des conditions, de la suspension d'un État membre — *article 7, paragraphe 3:*

- Conseil à la majorité qualifiée (sans prendre en compte l'État membre en question).

2. Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Adoption d'une stratégie commune précisant ses objectifs, sa durée et les moyens que

devront fournir l'Union et les États membres pour la mettre en œuvre — **article 13:**

- décision du Conseil européen.

Décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune — **article 23, paragraphe 1:**

- Conseil à l'unanimité (l'abstention d'un État membre ne faisant pas obstacle à l'unanimité).

Adoption, sur la base d'une stratégie commune, d'actions communes et de positions communes — **article 23, paragraphe 2, premier alinéa, premier tiret:**

- Conseil à la majorité qualifiée (exprimant le vote favorable d'au moins dix membres).

Adoption de toute décision de mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune — **article 23, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret:**

- Conseil à la majorité qualifiée (exprimant le vote favorable d'au moins dix membres).

Renvoi d'une décision devant le Conseil européen lorsqu'un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes, il s'oppose à l'adoption à la majorité qualifiée de ladite décision — **article 23, paragraphe 2, deuxième alinéa:**

- Conseil à la majorité qualifiée (exprimant le vote favorable d'au moins dix membres).

Procédure de conclusion d'un accord avec un ou plusieurs États ou organisations internationales — **article 24:**

- Conseil, à l'unanimité, autorisant la présidence, assistée de la Commission, à ouvrir des négociations — recom-

mandation de la présidence — conclusion par le Conseil statuant à l'unanimité.

Décision de ne pas mettre certaines dépenses à la charge du budget communautaire — **article 28:**

- Conseil à l'unanimité.

3. *Coopération policière et judiciaire en matière pénale*

Adoption de positions communes, de décisions-cadres et de décisions — **article 34, paragraphe 2, points a), b) et c):**

- **initiative de la Commission** ou d'un État membre — Conseil à l'unanimité.

Adoption des mesures nécessaires à la mise en œuvre d'une décision — **article 34, paragraphe 2, point c):**

- Conseil à la majorité qualifiée (exprimant le vote favorable d'au moins dix membres).

Adoption d'une convention — article 34, paragraphe 2, point d), premier alinéa, ex-article K.6:

- **initiative de la Commission** ou d'un État membre — Conseil à l'unanimité — ratification par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives — **entrée en vigueur dans les États membres qui ont procédé à la ratification lorsque la moitié au moins des États membres a achevé cette procédure.**

Adoption des mesures d'application d'une convention — article 34, paragraphe 2, point d), deuxième alinéa, ex-article K.6:

- au sein du Conseil à la majorité des deux tiers des parties contractantes.

Instauration d'une coopération renforcée dans le cadre du titre VI — **article 40, paragraphe 2, premier alinéa:**

- demande des États membres concernés — consultation de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée (exprimant le vote favorable d'au moins dix membres).

Renvoi devant le Conseil européen lorsqu'un État membre invoque des raisons de politique nationale importantes pour s'opposer au lancement d'une coopération renforcée — **article 40, paragraphe 2, deuxième alinéa:**

- Conseil à la majorité qualifiée (exprimant le vote favorable d'au moins dix membres).

Décision de ne pas mettre à la charge du budget des Communautés européennes certaines dépenses — **article 41:**

- Conseil à l'unanimité.

Communautarisation de certains domaines relevant du titre VI du traité sur l'Union européenne (vers le titre IV du traité instituant la Communauté européenne — article 42, ex-article K.14):

- initiative de la Commission ou d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité — ratification par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

4. Dispositions finales

Révision des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne — article 48, ex-article N:

- projet d'un État membre ou de la Commission — consultation du Parlement européen et, le cas échéant, de la Com-

mission (le conseil de la Banque centrale européenne est également requis lorsque les modifications concernent le domaine monétaire) — avis favorable du Conseil — convocation, par le président du Conseil, d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres en vue d'arrêter, d'un commun accord, les modifications à apporter aux traités — ratification par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Adhésion à l'Union européenne d'un État européen — article 49, ex-article O:

- demande de l'État candidat — consultation de la Commission — avis conforme du Parlement européen — Conseil à l'unanimité — ratification par tous les États contractants conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Traité instituant la Communauté européenne

1. Coopération renforcée

Autorisation de lancement — **article 11, paragraphe 2, premier alinéa:**

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à la majorité qualifiée.

Renvoi devant le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, lorsqu'un État membre invoque des raisons de politique nationale importantes pour s'opposer au lancement d'une coopération renforcée — **article 11, paragraphe 2, deuxième alinéa:**

- Conseil à la majorité qualifiée (exprimant le vote favorable d'au moins dix membres).

Autorisation de lancement par le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gou-

vernement — **article 11, paragraphe 2, deuxième alinéa:**

— Conseil à l'unanimité.

2. *Discrimination en raison de la nationalité*

Réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations — article 12, ex-article 6:

— **procédure de codécision.**

3. *Discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle*

Mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination — **article 13:**

— proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

4. *Établissement du marché intérieur (voir également les points 6, 8, 9, 10, 11 et 16)*

Définition des orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans les secteurs concernés par les quatre libertés — article 14, **paragraphe 3**, ex-article 7 A:

— proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

5. *Citoyenneté de l'Union*

Dispositions visant à faciliter l'exercice des droits liés à la citoyenneté — article 18, ex-article 8 A:

— **procédure de codécision** avec unanimité au Conseil.

Modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales — article 19, paragraphe 1, ex-article 8 B:

— proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

Modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen — article 19, paragraphe 2, ex-article 8 B:

— proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

Dispositions tendant à compléter les droits liés à la citoyenneté de l'Union — article 22, ex-article 8 E:

— proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

6. *Libre circulation des marchandises*

Fixation des droits du tarif douanier commun — article 26, ex-article 28:

— proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

7. *Agriculture*

Adoption des règlements, des directives et des décisions et organisation commune des marchés — article 37, paragraphes 2 et 3, ex-article 43:

— proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à la majorité qualifiée.

8. Libre circulation des travailleurs

Adoption des mesures en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs — article 40, ex-article 49:

- procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social.

Adoption, dans le domaine de la sécurité sociale, des mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs — article 42, ex-article 51:

- **procédure de codécision** avec unanimité au Conseil.

9. Droit d'établissement

Réalisation de la liberté d'établissement par voie de directives — article 44, ex-article 54:

- procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social.

Exception pour certaines activités à l'application des dispositions du chapitre «droit d'établissement» — article 45, ex-article 55:

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Directives pour la coordination des dispositions prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique — article 46, ex-article 56:

- procédure de codécision.

Directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres — article 47, paragraphe 1, ex-article 57:

- procédure de codécision.

Directives visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concer-

nant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci — article 47, paragraphe 2, ex-article 57:

- procédure de codécision (avec unanimité au Conseil si l'exécution dans un État membre comporte une modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès de personnes physiques).

10. Services

Extension du bénéfice des dispositions du chapitre «services» aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de la Communauté — article 49, ex-article 59:

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Directives en vue de réaliser la libération d'un service déterminé — article 52, ex-article 63:

- proposition de la Commission — consultation du Comité économique et social — Conseil à la majorité qualifiée.

11. Capitaux et paiements

Mesures relatives aux mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers, lorsqu'ils impliquent des investissements directs, y compris les investissements immobiliers, l'établissement, la prestation de services financiers ou l'admission de titres sur les marchés des capitaux — article 57, ex-article 73 C:

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée (unanimité lorsque la mesure recherchée constitue un pas en arrière en ce qui concerne la libéralisation des mouvements de capitaux).

Mesures de sauvegarde lorsque, pour des raisons exceptionnelles, des mouvements de capitaux en provenance ou à destination de pays tiers menacent de causer des difficultés graves pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire — article 59, ex-article 73 F:

- proposition de la Commission — consultation de la Banque centrale européenne — Conseil à la majorité qualifiée.

Mesures urgentes à l'égard d'un État tiers s'inscrivant dans le cadre de l'interruption ou de la réduction des relations économiques entre l'Union européenne et ledit État — article 60, paragraphe 1, ex-article 73 G:

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Modification ou abolition de mesures unilatérales prises par un État membre à l'égard d'un État tiers — article 60, paragraphe 2, ex-article 73 G:

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

12. Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes

Mesures visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures de l'Union — **article 62, point 1):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité (pour une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam)/proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité pour décider de la procédure applicable (après la période transitoire).

Mesures relatives au franchissement des frontières extérieures fixant les normes et modalités du contrôle des personnes auxquelles doivent se conformer les États membres — **article 62, point 2 a):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité (pour une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam)/proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité pour décider de la procédure applicable (après la période transitoire).

Adoption d'un modèle type de visa et de la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa — **article 62, point 2 b) i) et ii):**

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à la majorité qualifiée.

Établissement des procédures et conditions de délivrance des visas par les États membres ainsi que des règles en matière de visa uniforme — **article 62, point 2 b) ii) et iv):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité (pour une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam)/codécision (après la période transitoire).

Mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler sur le territoire des États membres pendant une durée maximale de trois mois — **article 62, point 3):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité (pour une période transi-

toire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam)/proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité pour décider de la procédure applicable (après la période transitoire).

Mesures relatives à l'asile (État membre responsable de l'examen d'une demande, normes minimales régissant l'accueil, conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, procédure d'octroi ou de retrait du statut) — **article 63, point 1):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité (pour une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam)/proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité pour décider de la procédure applicable (après la période transitoire).

Mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées (octroi de protection temporaire) — **article 63, point 2 a):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité (pour une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam)/proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité pour décider de la procédure applicable (après la période transitoire).

Mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées (équilibre entre les efforts consentis par les États membres) — **article 63, point 2 b):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

Mesures relatives à la politique d'immigration (conditions d'entrée et de séjour, procé-

dures de délivrance de visas et de titres de séjour de longue durée) — **article 63, point 3 a):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

Mesures relatives à la politique d'immigration (immigration clandestine et séjour irrégulier) — **article 63, point 3 b):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité (pour une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam)/proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité pour décider de la procédure applicable (après la période transitoire).

Mesures définissant les droits et les conditions pour les ressortissants des pays tiers, en situation régulière de séjour dans un État membre, de séjourner dans les autres États membres — **article 63, point 4):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

Mesures provisoires dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers — **article 64):**

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontalière — **article 65):**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité (pour une période transi-

toire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam)/proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité pour décider de la procédure applicable (après la période transitoire).

Mesures visant à assurer une coopération entre les services compétents des administrations nationales ainsi qu'entre ces services et la Commission — **article 66:**

- proposition de la Commission ou initiative d'un État membre — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité (pour une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam)/proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité pour décider de la procédure applicable (après la période transitoire).

Décision d'appliquer la procédure de codécision, après la fin de la période transitoire, à l'ensemble ou à certains domaines relevant du titre IV et d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice — **article 67, paragraphe 2, deuxième tiret:**

- consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

13. Transports

Règles communes, conditions d'admission de transporteurs non résidents, sécurité et autres dispositions utiles — article 71, paragraphe 1, ex-article 75:

- **procédure de codécision** avec consultation du Comité économique et social **et du Comité des régions.**

Dispositions portant sur les principes du régime des transports dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le

niveau de vie et l'emploi dans certaines régions ainsi que l'exploitation des équipements de transport — article 71, paragraphe 2, ex-article 75:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen et du Comité économique et social — Conseil à l'unanimité.

Réglementation en vue de supprimer les discriminations concernant le prix et les conditions de transport — article 75, ex-article 79:

- proposition de la Commission — consultation du Comité économique et social — Conseil à la majorité qualifiée.

Question de savoir si, dans quelle mesure et par quelle procédure, des dispositions pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne — article 80, ex-article 84:

- Conseil à la majorité qualifiée.

14. Règles de concurrence

Adoption des règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 81 et 82 — article 83, ex-article 87:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à la majorité qualifiée.

Dérogation impliquant, dans des circonstances exceptionnelles, qu'une aide d'État a priori contraire au droit communautaire doit être considérée comme compatible avec le marché commun:

- demande d'un État membre — Conseil à l'unanimité.

Adoption de tous les règlements utiles en vue de l'application des articles 87 et 88 relatifs aux aides accordées par les États — article 89, ex-article 94:

— proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à la majorité qualifiée.

— proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

15. Dispositions fiscales

Exonération et remboursement, pour une période limitée, à l'exportation vers les autres États membres — article 92, ex-article 98:

— proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects — article 93, ex-article 99:

— proposition de la Commission — consultation du Parlement européen et du Comité économique et social — Conseil à l'unanimité.

16. Rapprochement des législations

Directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ayant une incidence directe sur le marché commun — article 94, ex-article 100:

— proposition de la Commission — consultation du Parlement européen et du Comité économique et social — Conseil à l'unanimité.

Établissement et fonctionnement du marché intérieur — article 95, ex-article 100 A:

— procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social.

Cas particulier nécessitant l'élimination d'une distorsion de concurrence — article 96, ex-article 101:

17. Politique économique

Adoption d'une recommandation fixant les grandes orientations des politiques économiques — article 99, paragraphe 2, ex-article 103:

— recommandation de la Commission — projet adopté par le Conseil à la majorité qualifiée — rapport au Conseil européen — conclusion du Conseil européen — sur la base de la conclusion du Conseil européen, le Conseil adopte la recommandation à la majorité qualifiée.

Recommandation à un État membre ne se conformant pas aux grandes orientations des politiques économiques — article 99, paragraphe 4, ex-article 103:

— recommandation de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Décision de rendre publiques les recommandations du Conseil — article 99, paragraphe 4, ex-article 103:

— proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Possibilité d'arrêter les modalités de la procédure de surveillance multilatérale des politiques économiques — article 99, paragraphe 5, ex-article 103:

— procédure de coopération.

Mesures appropriées en cas de graves difficultés survenant dans l'approvisionnement en certains produits — article 100, paragraphe 1, ex-article 103 A:

— proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité.

Assistance financière communautaire à un État membre connaissant de graves difficultés en raison d'événements échappant à son contrôle — article 100, paragraphe 2, ex-article 103 A:

- proposition de la Commission — unanimité au Conseil (majorité qualifiée lorsque les graves difficultés sont causées par des catastrophes naturelles).

Application de l'interdiction de prendre en charge des engagements et d'accorder des découverts — article 103, ex-article 104 B:

- procédure de coopération.

Constatation d'un déficit excessif — article 104, paragraphe 6, ex-article 104 C:

- recommandation de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Procédure du déficit excessif — article 104, paragraphes 7, 8, 9, 11 et 12, ex-article 104 C:

- recommandation de la Commission — Conseil à une majorité des deux tiers des voix pondérées de ses membres, les voix du représentant de l'État membre concerné étant exclues.

Modification du protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif — article 104, paragraphe 14, ex-article 104 C:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne — Conseil à l'unanimité.

18. *Politique monétaire*

Décision visant à attribuer à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers (à l'exception des entreprises d'assurances) — article 105:

- proposition de la Commission — consultation de la Banque centrale européenne — avis conforme du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

Mesures pour harmoniser les valeurs unitaires et les spécifications techniques des pièces destinées à la circulation dans la Communauté — article 106, ex-article 105 A:

- procédure de coopération avec consultation de la Banque centrale européenne.

Modification des statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) — article 107, paragraphe 5, ex-article 106:

- première possibilité: recommandation de la Banque centrale européenne — consultation de la Commission — avis conforme du Parlement européen — Conseil à la majorité qualifiée;
- deuxième possibilité: proposition de la Commission — consultation de la Banque centrale européenne — avis conforme du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

Arrêt de certaines dispositions visées par les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) — article 107, paragraphe 6, ex-article 107:

- première possibilité: proposition de la Commission — consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne — Conseil à la majorité qualifiée;
- deuxième possibilité: recommandation de la Banque centrale européenne — consultation de la Commission et du Parlement européen — Conseil à la majorité qualifiée.

Conclusion d'accords formels portant sur un système de taux de change pour l'euro vis-à-vis des monnaies non communau-

taires — article 111, paragraphe 1, ex-article 109:

- recommandation de la Commission ou de la Banque centrale européenne — Conseil à l'unanimité.

Adoption, modification ou abandon des cours centraux de l'euro — article 111, paragraphe 1, ex-article 109:

- première possibilité: recommandation de la Banque centrale européenne — Conseil à la majorité qualifiée;
- deuxième possibilité: recommandation de la Commission — consultation de la Banque centrale européenne — Conseil à la majorité qualifiée.

Formulation d'orientations générales en l'absence d'un système de taux de change vis-à-vis des monnaies non communautaires — article 111, paragraphe 2, ex-article 109:

- première possibilité: recommandation de la Banque centrale européenne — Conseil à la majorité qualifiée;
- deuxième possibilité: recommandation de la Commission — consultation de la Banque centrale européenne — Conseil à la majorité qualifiée.

Arrangements relatifs aux négociations et à la conclusion d'accords sur des questions se rapportant au régime monétaire ou de change — article 111, paragraphe 3, ex-article 109:

- recommandation de la Commission — consultation de la Banque centrale européenne — Conseil à la majorité qualifiée.

19. Dispositions institutionnelles dans le cadre de la politique économique et monétaire

Adoption des modalités relatives à la composition du comité économique et financier — article 114, ex-article 109 C:

- proposition de la Commission — consultation de la Banque centrale européenne et du comité économique et financier — Conseil à la majorité qualifiée.

20. Dispositions transitoires dans le cadre de la politique économique et monétaire

Fin des dérogations concernant un État membre qui n'a pas été en mesure d'adopter la monnaie unique (Grèce et Suède) dès le début de la troisième phase — article 122, ex-article 109 K:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, à la majorité qualifiée.

Arrêt, le 1^{er} janvier 1999, des taux de conversion auxquels les monnaies nationales sont irrévocablement fixées ainsi que du taux irrévocable auquel l'euro remplace ces monnaies — article 123, ex-article 109 L:

- proposition de la Commission — consultation de la Banque centrale européenne — Conseil à l'unanimité des États membres ne faisant pas l'objet d'une dérogation.

21. Emploi

Élaboration de lignes directrices annuelles dont les États membres tiennent compte

dans leurs politiques de l'emploi — **article 128, paragraphe 2:**

- conclusions du Conseil européen — proposition de la Commission — consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du comité de l'emploi — Conseil à la majorité qualifiée.

Recommandation aux États membres concernant la politique de l'emploi — **article 128, paragraphe 4:**

- recommandation de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Adoption d'actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi — **article 129:**

- procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

22. Politique commerciale commune

Adoption des directives d'harmonisation des régimes d'aides accordées par les États membres aux exportations vers les pays tiers — article 132, ex-article 112:

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Exercice des compétences attribuées au Conseil par l'article 133 — article 133, ex-article 113:

- majorité qualifiée.

Extension de l'article 133 aux négociations et accords internationaux concernant les services et les droits de propriété intellectuelle — article 133, **paragraphe 5**, ex-article 113:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

23. Coopération douanière

Mesures afin de renforcer la coopération douanière entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission — **article 135:**

- procédure de codécision.

24. Dispositions sociales

Adoption de directives fixant des prescriptions minimales en matière sociale ainsi que de mesures destinées à encourager la coopération entre États membres — article 137, **paragraphe 2**, ex-article 118:

- procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Adoption de mesures concernant la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers ou les contributions financières ayant pour objectif la promotion de l'emploi et la création d'emplois (sans préjudice du Fonds social) — article 137, **paragraphe 3**, ex-article 118:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions — unanimité du Conseil.

Décision de mise en œuvre de certains accords conclus entre les partenaires sociaux au niveau européen — article 139, **paragraphe 2**, ex-article 118 B:

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée (unanimité si la décision concerne un des domaines visés au paragraphe 3 de l'article 137).

Adoption de mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de traitement entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de travail — article 141, **paragraphe 3**, ex-article 119:

- procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social.

Attribution à la Commission de fonctions concernant la mise en œuvre de mesures communes, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale des travailleurs migrants — article 144, ex-article 121:

- Conseil à l'unanimité après consultation du Comité économique et social.

25. Fonds social européen

Adoption des décisions d'application relatives au Fonds social européen — article 148, ex-article 125:

- **procédure de codécision** avec consultation du Comité économique et social **et du Comité des régions**.

26. Éducation, formation professionnelle et jeunesse

Adoption d'actions d'encouragement pour contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière d'éducation — article 149, paragraphe 4, premier tiret, ex-article 126:

- procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Adoption de recommandation pour contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière d'éducation — article 149, paragraphe 4, deuxième tiret, ex-article 126:

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

Adoption de mesures pour contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière de formation professionnelle — article 150, ex-article 127:

- **procédure de codécision** avec consultation du Comité économique et social **et du Comité des régions**.

27. Culture

Adoption d'actions d'encouragement pour contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière de culture — article 151, paragraphe 5, premier tiret, ex-article 128:

- procédure de codécision avec consultation du Comité des régions (Conseil à l'unanimité tout au long de la procédure).

Adoption de recommandation pour contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière de culture — article 151, paragraphe 5, deuxième tiret, ex-article 128:

- proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité.

28. Santé publique

Adoption de mesures et d'actions d'encouragement pour contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière de santé publique (**y compris dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire**) — article 152, **paragraphe 4**, ex-article 129:

- procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Adoption de recommandations pour contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière de santé publique — article 152, ex-article 129:

- proposition de la Commission — Conseil à la majorité qualifiée.

29. *Protection des consommateurs*

Adoption de mesures appuyant et complétant la politique menée par les États membres, et en assurant le suivi — article 153, **paragraphe 4**, ex-article 129 A:

- procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social.

30. *Réseaux transeuropéens*

Adoption des orientations et des mesures visant à réaliser les objectifs de la Communauté en matière de réseaux transeuropéens — article 156, ex-article 129 D:

- procédure de **codécision** avec consultation du Comité économique et social et du Comité des régions (les orientations et projets d'intérêt commun concernant le territoire d'un État membre requièrent l'approbation de l'État membre concerné).

31. *Industrie*

Adoption de mesures spécifiques destinées à appuyer les actions menées dans les États membres afin de réaliser les objectifs de la Communauté et des États membres en matière industrielle — article 157, ex-article 130:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen et du Comité économique et social — Conseil à l'unanimité.

32. *Cohésion économique et sociale*

Actions spécifiques s'avérant nécessaires en dehors des Fonds structurels — article 159, ex-article 130 B:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions — Conseil à l'unanimité.

Définition des missions, des objectifs prioritaires et de l'organisation des fonds à finalité structurelle ainsi que des règles générales applicables et des dispositions nécessaires pour assurer l'efficacité et la coordination des fonds entre eux et avec les autres instruments financiers existants — article 161, ex-article 130 D:

- proposition de la Commission — avis conforme du Parlement européen — consultation du Comité économique et social et du Comité des régions — Conseil à l'unanimité.

Décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional — article 162, ex-article 130 E:

- **procédure de codécision** avec consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

33. *Recherche et développement technologique*

Adoption du programme-cadre pluriannuel — article 166, paragraphe 1, ex-article 130 I:

- procédure de codécision après consultation du Comité économique et social (**le Conseil statuant à la majorité qualifiée tout au long de la procédure**).

Adoption des programmes spécifiques de mise en œuvre du programme-cadre plu-

riannuel — article 166, paragraphe 4, ex-article 130 I:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen et du Comité économique et social — Conseil à la majorité qualifiée.

Négociation et conclusion d'accords, en matière de recherche et de développement technologique, avec des pays tiers ou des organisations internationales — article 170, ex-article 130 M:

- procédure de l'article 300 (ex-article 228): recommandations de la Commission au Conseil — Conseil autorisant la Commission à ouvrir et à conduire les négociations nécessaires en consultation avec des comités spéciaux désignés par le Conseil et dans le cadre des directives fixées par le Conseil — conclusion de l'accord par le Conseil (à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon la procédure requise pour l'adoption de règles internes).

Création d'entreprises communes ou de toute autre structure nécessaire à la bonne exécution des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires — article 172, premier alinéa, ex-article 130 O:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen et du Comité économique et social — Conseil à **la majorité qualifiée**.

Décisions relatives aux modalités de mise en œuvre du programme-cadre pluriannuel et aux règles applicables aux programmes complémentaires — article 172, deuxième alinéa, ex-article 130 O:

- **procédure de codécision** avec consultation du Comité économique et social

(l'adoption des programmes complémentaires requérant l'accord des États membres concernés).

34. Environnement

Négociation et conclusion d'accords entre la Communauté et des pays tiers ou des organisations internationales — article 174, ex-article 130 R:

- procédure de l'article 300 (ex-article 228): recommandations de la Commission au Conseil — Conseil autorisant la Commission à ouvrir et à conduire les négociations nécessaires en consultation avec des comités spéciaux désignés par le Conseil et dans le cadre des directives fixées par le Conseil — conclusion de l'accord par le Conseil (à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon la procédure requise pour l'adoption de règles internes).

Actions à entreprendre en vue de réaliser les objectifs de la Communauté en matière d'environnement — article 175, paragraphe 1, ex-article 130 S:

- **procédure de codécision** avec consultation du Comité économique et social **et du Comité des régions**.

Adoption, par dérogation à l'article 175, paragraphe 1, de mesures de nature fiscale ou concernant l'aménagement du territoire, l'affectation des sols, la gestion des ressources hydrauliques ou encore l'approvisionnement énergétique — article 175, paragraphe 2, premier alinéa, ex-article 130 S:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen, du Comité économique et social **et du Comité des régions** — Conseil à l'unanimité.

Définition des questions, visées à l'article 175, paragraphe 2, au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée — article 175, paragraphe 2, deuxième alinéa, ex-article 130 S:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen, du Comité économique et social *et du Comité des régions* — Conseil à l'unanimité.

Adoption de programmes d'action à caractère général fixant les objectifs prioritaires à atteindre — article 175, paragraphe 3, ex-article 130 S:

- procédure de codécision avec consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Mise en œuvre des programmes d'action visés à l'article 175, paragraphe 3 — article 175, paragraphe 4, ex-article 130 S:

- première possibilité (selon les cas): *procédure de codécision* avec consultation du Comité économique et social *et du Comité des régions*;
- deuxième possibilité (selon les cas): proposition de la Commission — consultation du Parlement européen, du Comité économique et social *et du Comité des régions* — Conseil à l'unanimité.

35. *Coopération au développement*

Mesures nécessaires en vue de poursuivre les objectifs de la Communauté en matière de coopération au développement (par exemple des programmes pluriannuels) — article 179, ex-article 130 W:

- *procédure de codécision*.

Négociation et conclusion d'accords entre la Communauté et des pays tiers ou des

organisations internationales — article 181, ex-article 130 Y:

- procédure de l'article 300 (ex-article 228): recommandations de la Commission au Conseil — Conseil autorisant la Commission à ouvrir et à conduire les négociations nécessaires en consultation avec des comités spéciaux désignés par le Conseil et dans le cadre des directives fixées par le Conseil — conclusion de l'accord par le Conseil (à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon la procédure requise pour l'adoption de règles internes).

36. *Association des pays et territoires d'outre-mer*

Établissement des dispositions relatives aux modalités et à la procédure de l'association entre les pays et territoires et la Communauté — article 187, ex-article 136:

- Conseil à l'unanimité.

37. *Dispositions institutionnelles (liste non exhaustive)*

Établissement d'une procédure électorale uniforme pour l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen — article 190, *paragraphe 4*, ex-article 138:

- Conseil à l'unanimité après avis conforme du Parlement européen se prononçant à la majorité des membres qui le composent — ratification par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Établissement des principes et règles régissant les compétences d'exécution conférées par le Conseil — article 202, ex-article 145:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité.

Fixation de l'ordre d'exercice de la présidence du Conseil par les États membres — article 203, *deuxième alinéa*, ex-article 146:

- Conseil à l'unanimité.

38. *Dispositions financières* (liste non exhaustive)

Arrêt des dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté — article 269, ex-article 201:

- proposition de la Commission — consultation du Parlement européen — Conseil à l'unanimité — ratification des États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Adoption du budget communautaire — article 272, ex-article 203:

- avant-projet de budget soumis au Conseil par la Commission avant le 1^{er} septembre — adoption du projet de budget par le Conseil à la majorité qualifiée et transmission au Parlement européen avant le 5 octobre — dans un délai de 45 jours à partir de la transmission, le Parlement européen peut amender le projet concernant les dépenses non obligatoires ou proposer des modifications concernant les dépenses obligatoires — le projet de budget est modifié en fonction des amendements et modifications acceptés ou rejetés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, puis transmis au Parlement européen — dans un délai de quinze jours après la transmission, le Parlement européen peut, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, amender ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements (dépenses

quence, le budget; le Parlement européen peut également, statuant à la majorité des membres qui le composent et des deux tiers des suffrages exprimés, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis — l'arrêt du budget est constaté par le président du Parlement européen.

Arrêt des mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres (sans préjudice de l'application du droit pénal national ni de l'administration de la justice dans les États membres) — article 280, *paragraphe 4*, ex-article 209 A:

- procédure de codécision avec consultation de la Cour des comptes.

39. *Dispositions générales et finales* (liste non exhaustive)

Arrêt du statut des fonctionnaires des Communautés européennes et du régime applicable aux autres agents de ces Communautés — article 283, ex-article 212:

- proposition de la Commission — consultation des institutions intéressées — Conseil à la majorité qualifiée.

Apport de modifications à la liste des produits se rapportant à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre — article 296, ex-article 223:

- proposition de la Commission — Conseil à l'unanimité.

Adoption de mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions d'appli-

européenne aux régions ultrapériphériques
— article 299, *paragraphe 2*, ex-article 227:

— proposition de la Commission —
consultation du Parlement européen —
Conseil à la majorité qualifiée.

Adoption de mesures urgentes nécessaires
lorsqu'une action ou une position commune

adoptée au titre de la politique étrangère et
de sécurité commune prévoit que la Com-
munauté interrompe ou réduise ses relations
économiques avec un ou plusieurs pays tiers
— article 301, ex-article 228 A:

— proposition de la Commission —
Conseil à la majorité qualifiée.

Commission européenne

Le traité d'Amsterdam: mode d'emploi

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1999 — 100 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-828-7952-6







Commission européenne

Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles

BELGIQUE/BELGIË

Rue Archimède 73
B-1000 BRUXELLES
Archimedesstraat 73
B-1000 BRUSSEL
Tél. (32-2) 295 38 44
Fax (32-2) 295 01 66

DANMARK

Højbrohus
Østergade 61
Postbox 144
DK-1004 KØBENHAVN K
Tlf. (45) 33 14 41 40
Fax (45) 33 11 12 03/14 13 92 (sekretariat)
(45) 33 14 14 47 (dokumentation)

DEUTSCHLAND

Zitelmannstraße 22
D-53113 BONN
Postfach 53106 BONN
Tel. (49-228) 53 00 90
Fernkopie (49-228) 53 00 950/12
Kurfürstendamm 102
D 10711 BERLIN
Tel. (49-30) 896 09 30
Fernkopie (49-30) 892 20 59
Erhardtstraße 27
D-80331 MÜNCHEN
Tel. (49-89) 202 10 11
Fernschreiber (041) 52 18 135
Fernkopie (49-89) 202 10 15

GREECE/ΕΛΛΑΔΑ

Vassilissis Sofias 2
T.K. 30 284
GR-106 74 ATHINA
Tel. (30-1) 725 10 00
Telefax (30-1) 724 46 20

ESPAÑA

Paseo de la Castellana, 46
E-28046 MADRID
Tel. (34-1) 431 57 11
Fax (34-1) 576 03 87/577 29 23
Av. Diagonal, 407 bis. 18^a
E-08008 BARCELONA
Tel. (34-3) 415 81 77 (5 líneas)
Fax (34-3) 415 63 11

FRANCE

288, boulevard Saint-Germain
F-75007 PARIS

Pour obtenir les publications:

Centre d'information et de documentation

«Sources d'Europe»

Socle de la Grande Arche

F-92054 Paris La Défense Cedex 61

Tél. (33-1) 41 25 12 12

CMCI

2, rue Henri Barbusse
F-13241 MARSEILLE Cedex 01
Tél. (33) 91 91 46 00
Fax (33) 91 90 98 07

IRELAND

Jean Monnet Centre
18 Dawson Street
DUBLIN 2
Tel. (353-1) 662 51 13
Fax (353-1) 662 51 18

ITALIA

Via Poli, 29
I-00187 ROMA
Tel. (39-6) 699 991
Telecopia (39-6) 679 16 58/679 36 52
Corso Magenta, 59
I-20123 MILANO
Tel. (39-2) 48 01 25 05
Telecopia (39-2) 481 85 43

LUXEMBOURG

Bâtiment Jean Monnet
Rue Alcide De Gasperi
L-2920 LUXEMBOURG
Tél. (352) 43 01-34925
Fax (352) 43 01-34433

NEDERLAND

Korte Vijverberg 5
NL-2513 AB DEN HAAG
Postbus 30465
NL-2500 GL DEN HAAG
Tel. (31-70) 346 93 26
Telefax (31-70) 364 66 19

ÖSTERREICH

Hoyosgasse 5
A-1040 WIEN
Tel. (43-1) 505 33 79
Fax (43-1) 505 33 797

PORTUGAL

Centro Europeu Jean Monnet
Largo Jean Monnet, 1-10.^o
P-1200 LISBOA
Tel. (351-1) 350 98 00
Telecópia (351-1) 355 43 97/
/350 98 01/350 98 02/350 98 03

SUOMI/FINLAND

Pohjoisesplanadi 31
PL 234
FIN-00131 HELSINKI
Norra esplanaden 31
PB 234
FIN-00131 HELSINGFORS
Puh. (358-0) 65 64 20
Fax (358-0) 65 67 28

SVERIGE

Box 7323
Hamngatan 6
S-103 90 STOCKHOLM
Tel. (46-8) 611 11 72
Fax (46-8) 611 44 35

UNITED KINGDOM

Jean Monnet House
8 Storey's Gate
LONDON SW1P 3AT
Tel. (44-71) 973 19 92
Fax (44-71) 978 19 00/19 10/18 95
Windsor House
9/15 Bedford Street
BELFAST BT2 7EG
Tel. (44-232) 24 07 08
Fax (44-232) 24 82 41
4 Cathedral Road
CARDIFF CF1 9SG
Tel. (44-222) 37 16 31
Fax (44-222) 39 54 89
9 Alva Street
EDINBURGH EH2 4PH
Tel. (44-31) 225 20 58
Fax (44-31) 226 41 05

UNITED STATES OF AMERICA

2300 M Street, NW
WASHINGTON, DC 20037
Tel. (202) 862 95 00
Fax (202) 429 17 66
3 Dag Hammarskjöld Plaza
305 East 47th Street
NEW YORK, NY 10017
Tel. (212) 371 38 04
Fax (212) 758 27 18/688 1013

NIPPON

Europa House
9-15 Sanbancho
Chiyoda-Ku
TOKYO 102
Tel. (813) 239 04 41
Fax (813) 32 39 93 37/32 61 51 94



Office des publications officielles
des Communautés européennes
L-2985 Luxembourg

PD-23-99-168-FR-C

FR

ISBN 92-828-7952-6



9 789282 879528 >