

## Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam (Bruxelles, le 7 juillet 1997)

**Légende:** Dans une note d'analyse de juillet 1997, la Commission européenne compare de façon systématique ce que la Commission attendait de la Conférence intergouvernementale avec le texte final du traité d'Amsterdam.

**Source:** Task-force "Conférence intergouvernementale", Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Commission européenne, [11.05.2005]. Disponible sur <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/commissn/tfcig.htm>.

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2013

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/note\\_d\\_analyse\\_sur\\_le\\_traite\\_d\\_amsterdam\\_bruelles\\_le\\_7\\_juillet\\_1997-fr-9ac13735-29f2-4ca1-96c2-a0b97eef5b4f.html](http://www.cvce.eu/obj/note_d_analyse_sur_le_traite_d_amsterdam_bruelles_le_7_juillet_1997-fr-9ac13735-29f2-4ca1-96c2-a0b97eef5b4f.html)

**Date de dernière mise à jour:** 18/12/2013

## Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam (Bruxelles, le 7 juillet 1997)

Le contenu du Traité d'Amsterdam semble avoir été en partie masqué par le débat, simultané, sur le pacte de stabilité. Les commentaires principaux se sont en outre, jusqu'ici, focalisés sur le caractère non-conclusif d'un des Protocoles, renvoyant à l'élargissement futur une partie -sans doute pas la plus importante- de son volet institutionnel.

Pourtant, la comparaison systématique de ce que la Commission attendait de la Conférence (avis de février 1996) avec le texte final du Traité, évoque de larges concordances dans des domaines très importants : sur l'emploi, sur le social, sur les affaires intérieures et judiciaires, sur la décision en matière de PESC, sur le rôle du Parlement, sur l'Union et le citoyen, il y a presque adéquation entre l'attente et le résultat (voir tableau annexé).

Tel n'est en revanche pas le cas pour l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil, ni pour les deux questions ponctuelles du nombre de Commissaires dans une Union élargie, et de la repondération des voix au Conseil, qui font l'objet du Protocole évoqué plus haut.

La présente note vise à faire une synthèse rapide du contenu du texte adopté à Amsterdam. Elle suit l'approche thématique adoptée par la Présidence pour présenter le projet de Traité.

### **I. Liberté, Sécurité et Justice**

1. Droits fondamentaux et non-discrimination
2. Mise en place d'un espace de Liberté, Sécurité et Justice

### **II. L'Union et le Citoyen**

3. Emploi
4. La politique sociale
5. Environnement
6. Santé publique
7. Protection des consommateurs
8. Autres politiques
9. Subsidiarité
10. Transparence
11. Qualité de la législation communautaire

### **III. Une Politique Extérieure Efficace et Cohérente**

12. La Politique Etrangère et de Sécurité Commune
13. Relations Economiques Extérieures

### **IV. Les institutions de L'Union**

14. Le Parlement européen
15. Le Conseil
16. La Commission
17. La Cour de justice
18. Autres Questions institutionnelles
19. Rôle des Parlements Nationaux

### **V. Coopération plus étroite - "Flexibilité"**

### **VI. Simplification et Codification**

### **Evaluation de la réalisation des objectifs de la Commission dans la CIG (Tableau Comparatif)**

### **I. Liberté, Sécurité et Justice**

#### **1. Droits fondamentaux et non-discrimination**

Une Union de droit, respectueuse des mêmes principes généraux que ses Etats membres, a constitué un objectif partagé par tous; notamment en vue de l'élargissement.

**Trois éléments sont à retenir:**

a) Contrôle juridictionnel du respect des droits fondamentaux : le Traité formalise la compétence de la Cour de Justice des Communautés pour contrôler le respect des droits fondamentaux par les institutions communautaires, et étend ce contrôle au "3ème pilier" (mais pas à la PESC).

b) Mécanisme de sanctions contre un Etat qui ne respecterait pas les droits fondamentaux. Les principes de liberté, démocratie et de respect des droits et libertés fondamentales sont désormais inscrits dans le Traité. Ils sont assortis d'un mécanisme de sanctions contre un Etat membre qui violerait ces principes, de façon grave et persistante.

Cette nouvelle disposition prévoit, après la constatation de la violation par les chefs d'Etat et de gouvernement (sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission, et après avis conforme du Parlement), que le Conseil peut, à la majorité qualifiée, décider de suspendre certains des droits de cet Etat, y compris ses droits de vote au Conseil.

c) Disposition générale sur la non-discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle : cette disposition permettra d'adopter de la législation dérivée, à l'unanimité.

Ce nouvel article est distinct de l'actuel article 6 sur la non-discrimination en fonction de la nationalité, afin de préserver l'effet direct de celui-ci.

## 2. Mise en place d'un espace de Liberté, Sécurité et Justice

Tôt dans la négociation, le secteur des affaires intérieures et judiciaires a été considéré comme celui où des changements profonds étaient le plus nécessaires (échec patent du 3ème pilier), et comme celui où la demande était la plus forte (demande de sécurité de la part du citoyen; nécessité de moyens nouveaux de la part des gouvernements, notamment pour répondre à l'internationalisation du crime).

### **Le résultat est pour une bonne partie à la hauteur; il peut être résumé comme suit:**

a) une "communautarisation" massive, qui porte sur les frontières intérieures et extérieures, sur les politiques de visas, d'asile, d'immigration et sur la coopération judiciaire en matière civile.

Cette communautarisation va sans doute au-delà de ce que l'on pouvait raisonnablement pronostiquer (ainsi, pour mémoire : il a longtemps été question d'un "pilier bis"; la coopération judiciaire civile a toujours oscillé entre le troisième et le premier pilier; l'initiative conjointe des Etats membres avec la Commission a jusqu'au bout été réclamée).

- Cette communautarisation impliquera une profonde modification de la méthode : usage de directives ou règlements, au lieu de conventions; contrôle par la Cour (y compris le recours préjudiciel, cependant limité aux tribunaux de dernier ressort et comportant une exception pour la levée des contrôles aux frontières internes); monopole de l'initiative pour la Commission (après une période de 5 ans d'initiative conjointe Commission/Etats membres); traitement au Conseil par des groupes de travail et le Coreper, au lieu des multiples niveaux menant au comité K.4.

- Une structure très nette se dégage ainsi, plaçant l'ensemble de ce qui touche à la circulation des personnes dans le "1er pilier", et confinant le "3ème pilier" aux domaines touchant le droit pénal et la police.

- Ce "3ème pilier" est lui-même nettement amélioré, par une précision très accrue de ses objectifs, par la consultation du Parlement européen, par l'instauration d'un nouvel outil juridique qui pourra se substituer aux conventions (la "décision-cadre", aux allures de directive), par l'extension de la capacité d'initiative de la Commission à tous domaines, et par un début de rôle pour la Cour (elle contrôlera la validité et l'interprétation des actes; mais le recours préjudiciel sera soumis à une déclaration d'acceptation de chaque Etat membre).

- Enfin, le système de Schengen est incorporé dans l'ordre juridique communautaire, programmant ainsi la réunification de deux systèmes juridiques parallèles.
  - Inévitablement, cette opération est complexe : elle s'articule notamment sur la décision que "Schengen" constitue (moyennant quelques règles spécifiques) la première des "coopérations renforcées" rendues possibles par le Traité. Elle implique aussi une répartition de "l'acquis de Schengen" entre les nouveaux 1er et 3ème piliers, étant entendu que toute proposition nouvelle se fera d'emblée sur ces nouvelles bases. Enfin, l'Islande et la Norvège seront associées sur la base de l'accord déjà passé entre elles et les "Etats -Schengen".
- b)** En revanche, la communautarisation mentionnée ci-dessus se fait au prix d'une décision à l'unanimité du Conseil, pour tous les domaines concernés sauf les visas (déjà partiellement à majorité qualifiée depuis Maastricht).
- Ce sera évidemment un handicap considérable; handicap modérément tempéré par les perspectives
  - qu'après 5 ans le Conseil décidera (à l'unanimité, mais sans ratifications nationales) si tout ou partie doit être passé à la majorité qualifiée et en codécision;
  - qu'en cas de blocage "à 15", il sera possible de faire fonctionner le Protocole Schengen "à 13".

**c)** Des protocoles sont prévus pour UK, Irl. et Dk, conçus autour de l'idée que ces pays n'empêchent pas les autres d'aller de l'avant, tout en gardant la possibilité de les rejoindre à tout moment. Les protocoles fonctionnent de la façon suivante:

- Pour Uk et Irl., le nouveau Titre communautaire ne s'applique en principe pas; mais ils ont la possibilité de notifier leur souhait de participer à l'adoption des mesures. Irl. s'est réservée une clause lui permettant de résilier ce Protocole en vue d'une participation complète.

En outre, une dérogation à l'article 7 A est formalisée pour ces deux pays concernant le maintien de contrôles aux frontières internes, et réciproquement pour les autres Etats membres vis-à-vis du Royaume-Uni et de l'Irlande.

- Pour le Dk, il s'agit d'un "opt-out" général des domaines communautarisés, sauf pour une partie des visas. Cependant, du fait que le Danemark est signataire de "Schengen", il pourra décider d'appliquer tout développement de l'acquis Schengen. Enfin, le Dk pourra à tout moment renoncer à tout ou partie du Protocole.

## **II. L'Union et le Citoyen**

### **3. Emploi**

Alors qu'il était initialement compris que la Conférence ne porterait pas sur les politiques et les compétences de la Communauté, l'emploi a pourtant rapidement été placé comme une priorité, compte tenu de certains impératifs partagés par tous : conserver en première ligne les politiques nationales, et éviter les grands programmes dépensiers.

C'est ainsi que la promotion de l'emploi devient une "question d'intérêt commun" des Etats membres, et fait son entrée dans les objectifs de la Communauté. Une nouvelle compétence lui est donc attribuée,

complémentaire à celle des Etats membres, visant à l'élaboration d'une "stratégie coordonnée" pour l'emploi.

Un nouveau titre "emploi", qui est inséré dans le Traité juste après le Titre VI sur l'UEM, développe ces objectifs et en prévoit les moyens, qui s'articulent autour des éléments suivants :

- l'intégration de l'emploi dans les autres politiques communautaires;
- la mise en place de mécanismes de coordination au niveau communautaire. Ceux-ci reflètent largement le processus d'Essen, et se rapprochent du modèle de la coordination des politiques économiques;

L'élément-clé de la coordination repose sur les lignes directrices pour l'emploi, qui sont adoptées par le Conseil et doivent être compatibles avec les grandes orientations sur les politiques économiques visées à l'article 103-2.

La Commission y joue son rôle naturel, puisque leur adoption se fait sur sa proposition.

Un dispositif de surveillance "léger" de la mise en oeuvre des lignes directrices (avec participation de la Commission) accompagne cette coordination. Il comporte certaines similitudes avec celui prévu pour les politiques économiques, sans toutefois aller aussi loin (pas de publicité des recommandations aux Etats membres; pas de sanctions).

La création d'un Comité consultatif de l'emploi avec un rôle de soutien de la coordination (comme c'est le cas du Comité économique et financier) est prévue. Ce Comité devrait se substituer au Comité "emploi" créé en décembre 1996.

Enfin, la possibilité est prévue que le Conseil adopte, à la majorité qualifiée, des actions d'encouragement, notamment des programmes-pilotes (à imputer sur la rubrique 3 des perspectives financières, c'est-à-dire hors fonds structurels).

#### **4. La politique sociale**

L'intégration dans le Traité du Protocole social "à 14" restaure l'unité et la cohérence de la politique sociale de la Communauté. Pour l'essentiel, cette intégration est opérée "telle quelle", c'est-à-dire en conservant la décision à l'unanimité pour certains de ses éléments (protection des travailleurs en cas de résiliation de contrat de travail, représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs).

Certaines dispositions du Protocole ont néanmoins été renforcées:

- l'égalité des chances et de traitement des femmes et des hommes au travail, pour laquelle une base juridique nouvelle est créée, à majorité qualifiée et codécision;
- la lutte contre l'exclusion sociale fait son apparition dans le Traité, associée à la possibilité d'adopter, à la majorité qualifiée, des mesures incitatives (également à imputer sur la rubrique 3).

Enfin, la référence explicite par le Traité aux droits sociaux fondamentaux, enrichit les objectifs de la politique sociale.

#### **5. Environnement**

Le nouveau Traité sera plus vert. La notion de "développement durable" est inscrite dans les objectifs de l'Union et l'intégration de l'environnement dans les autres politiques communautaires est renforcée, notamment dans le cadre du marché intérieur.

La possibilité pour un Etat membre d'appliquer des normes plus strictes que les normes harmonisées (ex-art. 100 A- 4) a été accrue et clarifiée. Elle s'étendra dans des conditions restrictives aux mesures nouvelles que souhaiterait prendre cet Etat, en fonction d'un problème environnemental qui lui serait spécifique. Afin de protéger le marché intérieur, la procédure demeure celle d'une autorisation ou rejet préalable de la Commission.

## 6. Santé publique

En matière de santé publique, les dispositions du Traité sont notablement renforcées. La principale nouveauté est le passage en codécision (par dérogation à l'article 43), des mesures vétérinaires et phytosanitaires ayant directement pour objectif la protection de la santé.

## 7. Protection des consommateurs

Les dispositions concernant les consommateurs ont été améliorées, sans en modifier l'économie, par la clarification et l'amplification des objectifs de l'action de la Communauté, et leur meilleur ancrage dans les autres politiques de l'Union.

## 8. Autres politiques

La Conférence a été l'occasion de nombreuses demandes concernant des préoccupations particulières (sport, caisses d'épargne, bien-être des animaux, etc...).

Trois dispositifs principaux en ressortent:

### a) Lutte contre la fraude

Le renforcement du Traité par l'insertion d'une base juridique permettant l'adoption, à la majorité qualifiée et en codécision, des mesures de lutte anti-fraude, ainsi que par la précision des obligations des Etats membres, répondent à la nécessité de mieux protéger les intérêts financiers de la Communauté, tant au niveau national que communautaire.

### b) Régions ultrapériphériques

Il est reconnu aux sept régions ultrapériphériques (les quatre DOM-TOM français, Açores, Madère et Canaries), une garantie juridique de la reconnaissance de leur spécificité.

Le Conseil pourra, à la majorité qualifiée, adopter en faveur de ces régions des mesures spécifiques, pourvu qu'elles restent en cohérence avec l'acquis juridique communautaire, y compris le marché intérieur. Les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, agricole et de la pêche, ainsi que les zones franches et les conditions d'approvisionnement des matières premières, sont particulièrement visées.

### c) Les services publics

Un nouvel article du Traité fait référence au rôle que les services d'intérêt économique général jouent en tant que facteur de cohésion sociale et territoriale dans les Etats de l'Union. "La Communauté et les Etats membres veillent à ce que les services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions".

Un protocole interprétatif concerne le financement des télévisions publiques.

## 9. Subsidiarité

Un Protocole vise à mettre en oeuvre le principe de subsidiarité. Sur le fond, il s'agit pour l'essentiel de la reprise des conclusions d'Edimbourg de décembre 1992, auxquelles il est ainsi donné une valeur juridique.

## 10. Transparence

Le besoin d'associer les citoyens aux activités de l'Union et de mieux les informer s'est traduit par l'inscription dans le Traité du droit d'accès aux documents du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. La mise en oeuvre de ce droit requiert l'adoption, dans les deux ans, de principes et limites communes aux trois institutions. Il appartiendra ensuite à chacune d'établir dans son règlement intérieur les conditions spécifiques d'accès à ses documents.

## 11. Qualité de la législation communautaire

Par la voie d'une Déclaration, les institutions sont invitées à accélérer la codification des textes législatifs et à arrêter d'un commun accord des lignes directrices permettant d'améliorer la qualité rédactionnelle de la législation.

## III. Une Politique Extérieure Efficace et Cohérente

### 12. La Politique Etrangère et de Sécurité Commune

La PESC renforce son caractère opérationnel. Un saut qualitatif est sans doute devenu possible, mais n'est pas garanti. Il continuera de dépendre de la volonté de ses acteurs à mettre les outils de la PESC en oeuvre.

a) La PESC est dotée d'instruments plus cohérents et d'une prise de décision plus efficace:

- Une hiérarchie plus évidente entre des instruments mieux définis, et l'existence d'une seule procédure de prise de décision, devraient éliminer ce qui a souvent été une source de confusion.

- L'évolution-clef est la création des "stratégies communes", décidées par consensus du Conseil européen, qui détermineront pour leur application, des actions et positions adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée. Il existe donc désormais une réelle possibilité que le vote à la majorité qualifiée devienne une réalité dans la PESC.

- Cette évolution n'a été possible, que parce que les Etats membres ont une double assurance:

- "l'abstention constructive", qui leur permet dans certains cas de ne pas participer à l'action. Cette abstention constructive constitue une forme ad hoc de flexibilité, facilitant l'adoption d'initiatives largement majoritaires (2/3 de la majorité pondérée), qui lient l'Union et tous ses Etats membres, qu'ils y participent activement ou non.

- la possibilité de bloquer une décision en invoquant "des raisons de politique nationale importante". Dans ce cas, une majorité qualifiée peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, ce qui devrait suffire à raréfier ce "droit de veto".

- A noter en outre un renforcement de la nécessité de cohérence entre les piliers, et le maintien de leur indépendance sans hiérarchie entre eux.

b) Le Traité est probablement moins novateur à l'égard de l'administration de la politique étrangère. Une "fonction PESC" est créée, en la personne du Secrétaire Général du Conseil, qui devient aussi Haut Représentant pour la PESC, en déléguant ses responsabilités administratives traditionnelles à un adjoint.

Le Secrétaire Général assiste la Présidence ou le Conseil, notamment semble-t-il dans les fonctions de représentation et en tant que responsable de l'Unité de planification.

- la nouvelle "unité de planification de la politique et d'alerte rapide" est logiquement orientée vers des activités de préparation de la PESC. La Commission y est fortement impliquée.

La Commission reste enfin très concernée par la phase d'exécution, notamment via l'exécution du budget selon le nouvel accord inter-institutionnel, et via la nouvelle formation de la "troïka" (Présidence, Secrétaire Général, Commission).

c) la sécurité et la défense:

Les vraies nouveautés sont constituées par :

- la vocation pour le Conseil à prendre les décisions politiques concernant les tâches dites "de Petersberg" ("missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix");

- les dispositions permettant à l'Union "d'avoir recours" à l'UEO pour mettre en oeuvre ces décisions politiques, avec la participation ad hoc des pays non-alignés militairement.

Compte tenu de l'importance de ces opérations dans le contexte géostratégique actuel, il s'agit d'avancées certaines.

Par contre la portée des dispositions concernant l'architecture générale future de la défense, est peu claire: d'un côté, un langage plus direct (vis-à-vis de la défense commune, ou des relations institutionnelles avec l'UEO); de l'autre, la nécessité d'un déclenchement explicite par le Conseil européen pour certaines évolutions, ce qui risque de les rendre difficiles.

A défaut de perspectives précises à long terme, une nouvelle CIG est prévue, sans date.

### **13. Relations Economiques Extérieures**

Malgré d'intenses efforts, et le soutien d'une forte majorité d'Etats membres, il ne s'est pas révélé possible de moderniser substantiellement le dispositif de l'article 113. Celui-ci a donc été conservé. Une disposition est cependant ajoutée, permettant au Conseil d'étendre, à l'unanimité, l'application de l'article 113 aux négociations et accords internationaux concernant les secteurs des services et de la propriété intellectuelle non déjà couverts par cet article.

## **IV. Les institutions de L'Union**

La réforme des institutions de l'Union en vue de préparer l'élargissement était une figure imposée pour la Conférence, et à beaucoup d'égards son objectif principal.

Cet objectif était double : d'une part, améliorer la légitimité démocratique des institutions; d'autre part, renforcer l'efficacité de l'appareil institutionnel en prévision de l'élargissement.

### **14. Le Parlement européen**

Le Parlement ressort de la Conférence renforcé sur deux points majeurs, par lesquels il devient un véritable colégislateur et une branche à part entière du législatif européen, avec le Conseil:

a) en premier lieu, la procédure de codécision est considérablement étendue (voir annexe p.1). Cette extension suit pour l'essentiel le principe suggéré par la Commission dans son rapport de juillet 1996, selon lequel tout acte "de nature législative" doit être adopté en codécision entre le Parlement et le Conseil.

Il en résulte la disparition de la procédure de coopération (sauf pour quelques cas du chapitre UEM), ce qui est un bon élément de simplification des procédures législatives.

b) en second lieu la procédure de codécision est elle-même simplifiée, par la suppression de la 3ème lecture. Cette suppression d'une lecture "inégaie", remet le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil. Elle a pour conséquence qu'en cas d'échec de la conciliation, le texte proposé tombe.

c) Quatre points supplémentaires sont à noter:

- le Parlement européen sera limité à 700 membres maximum, y compris après les élargissements futurs;
- il fera des propositions en vue d'un régime d'élection au suffrage universel, suivant des "principes communs à tous les Etats membres";
- il établira un statut pour ses Membres (en accord avec le Conseil, à l'unanimité);
- il approuvera la nomination du Président de la Commission (ce qui met le droit en accord avec les faits).

## 15. Le Conseil

Bien que le fonctionnement du Conseil ait parfois été critiqué durant les travaux de la Conférence, et qu'il ait été souligné combien l'élargissement aurait un impact sur son mécanisme de décision, celui-ci n'a été que peu modifié:

a) L'extension de l'usage de la majorité qualifiée est limitée.

La majorité qualifiée s'appliquera à la plupart des nouvelles dispositions du Traité (mesures incitatives en matière d'emploi et de social; santé publique; mesures anti-fraude, etc... Voir annexe, p.4). Mais, parmi les dispositions existantes et significatives, seules celles concernant le programme-cadre en matière de recherche ont été passées à la majorité qualifiée. Il faut aussi rappeler la possibilité, en matière de PESC, que des décisions de mise en oeuvre soient prises à la MQ.

On est donc sur ce point loin de l'objectif initial (qui envisageait que la majorité qualifiée devrait devenir la règle générale); et la déception demeure par rapport à ce qui paraissait encore possible peu avant le Sommet : culture, industrie, professions, larges éléments du nouveau Titre sur la libre circulation des personnes.

b) L'objectif d'une repondération des voix au Conseil était une priorité de plusieurs Etats membres, et était devenu - à tort ou à raison - un enjeu politique de la Conférence.

Liée à la question du nombre de commissaires, un Protocole renvoie l'ensemble à l'élargissement futur, où il constitue désormais un préalable à la modification de la composition de la Commission. Il y est précisé que la nouvelle pondération tiendra compte notamment de la situation des Etats qui renoncent à leur deuxième commissaire.

## 16. La Commission

Composition et fonctionnement:

Le rôle du Président est renforcé sous plusieurs aspects :

- les membres de la Commission seront nommés par les gouvernements des Etats membres, "en commun accord" avec le Président désigné (qui disposera donc d'un droit d'opposition);
- la Commission travaille "sous la conduite politique de son Président";
- une déclaration de la Conférence considère que le Président doit pouvoir allouer et modifier les

portefeuilles, et prend note de l'intention de la Commission de procéder à une réorganisation de ses services.

En revanche, la question du nombre de Commissaires est renvoyée à l'élargissement (avec la repondération des voix au Conseil - voir ci-dessus), au moyen d'un Protocole comportant une articulation en deux étapes:

- dès le premier élargissement, la Commission est composée d'un national de chacun des Etats membres, à condition qu'il soit trouvé un accord sur la repondération;

- au-delà de 20 Etats membres, une nouvelle CIG devra revoir la composition et le fonctionnement des institutions (à convoquer 1 an au moins avant la date à laquelle l'Union sera composée de plus de 20 Etats).

b) Capacité d'initiative de la Commission ; elle est accrue de trois manières:

- par la création de nouvelles politiques (emploi, santé);

- par la vaste "communautarisation" des questions touchant à la circulation des personnes; l'initiative est conjointe avec les Etats membres pendant une première période de 5 ans, et le "classique" monopole de l'initiative lui revient ensuite;

- par la généralisation de l'initiative conjointe Etats membres/Commission dans le "3ème pilier" désormais limité à la police et au pénal, domaines pour lesquels la Commission n'avait pas jusqu'ici de droit d'initiative.

Inversement, plusieurs tentatives faites pendant la Conférence pour affaiblir la position institutionnelle de la Commission (sur les articles 152, 189 A, 212 notamment), ne se retrouvent pas dans le Traité.

## 17. La Cour de justice

Deux réformes importantes sont à signaler:

a) Dans le cadre du nouveau Titre communautaire sur la liberté et la sécurité des personnes (asile, immigration, frontières, coopération judiciaire civile), les compétences traditionnelles de la Cour sont prévues, sous réserve des modalités suivantes:

- le renvoi préjudiciel est limité aux juridictions statuant en dernier ressort. Ces juridictions ont une obligation de renvoi comme le prévoit l'actuel article 177 alinéa 3;

- cette compétence préjudicielle est complétée par une sorte de recours "dans l'intérêt de la loi", susceptible d'être introduit par le Conseil, la Commission ou un Etat membre;

- la Cour n'est pas compétente pour statuer sur les mesures tendant au maintien de l'ordre public ou à la sauvegarde de la sécurité intérieure.

b) La Cour voit sa compétence s'étendre aux domaines relevant du 3ème pilier, selon les modalités suivantes:

- la compétence préjudicielle est limitée aux juridictions des Etats membres qui ont déclaré accepter la compétence de la Cour. Ces juridictions ont une simple faculté de renvoi;

- les recours en annulation ne peuvent être formés que par les Etats membres et la Commission;

- la Cour est en outre compétente pour statuer sur tout conflit entre les Etats membres ou entre les Etats membres et la Commission, portant sur l'interprétation ou l'application des actes pris dans le cadre du 3ème pilier.

## 18. Autres Questions institutionnelles

a) La Cour des Comptes

- Elle se voit reconnu le droit de saisir la Cour de Justice pour défendre ses prérogatives;
- Son pouvoir de contrôle est élargi aux fonds communautaires gérés par les organismes externes, y compris la BEI.

b) Comité économique et social et Comité des régions

- Séparation administrative de ces deux organes.
- Extension des domaines où leur consultation devient obligatoire (emploi, questions sociales et santé publique, pour le CES; environnement, fonds social, formation professionnelle, coopération transfrontalière et transports pour le Comité des Régions).
- Possibilité pour le Parlement européen de les consulter.

### 19. Rôle des Parlements Nationaux

Un Protocole sur les Parlements nationaux formalise et rend systématique leur information sur les activités de l'Union. Le "COSAC" voit son rôle reconnu, et pourra faire des contributions au niveau de l'Union.

### V. Coopération plus étroite - "Flexibilité"

Ce concept est apparu très tôt dans la Conférence (lettre Kohl/Chirac de décembre 95), et a fait l'objet de multiples débats. Après avoir longtemps semblé devoir être non-opérationnel, du fait d'un empilage de conditions qui le videraient de son contenu, et du risque que son déclenchement requière l'unanimité, il apparaît plus satisfaisant qu'escompté. Ses caractéristiques reprennent pour l'essentiel les principes suggérés par la Commission.

a) Il porte sur les piliers 1 et 3; pour la PESC, il est apparu que la possibilité d'"abstention constructive" répondrait suffisamment aux besoins;

b) Le dispositif inclut les principes suivants:

- des conditions strictes, mais opérationnelles. Le Traité ne fixe ni liste positive, ni liste négative de domaines; il se limite à préciser un certain nombre de principes, parmi lesquels celui que la flexibilité, dans le cadre communautaire, ne peut porter sur des domaines de compétence exclusive ni affecter les politiques, actions et programmes de la Communauté;
- la Commission est le garant du respect des ces conditions sous le contrôle de la Cour. Saisie d'une demande de coopération renforcée, la Commission ne présentera de proposition que si les conditions sont remplies;
- le déclenchement se fait à la majorité qualifiée. Ce mécanisme inscrit dans le Traité prévoit toutefois un système de veto, identique à celui prévu par la PESC (avec le recours possible au Conseil européen).

c) Accès des Etats non-participants

L'ouverture des "coopérations renforcées" à tout Etat membre qui le souhaite, est un principe de base du système. Il s'organise comme suit:

- domaine communautaire : notification de la demande au Conseil et à la Commission, qui délivre un avis à

cet effet dans un délai de 3 mois. Un mois plus tard, la Commission statue, ainsi que sur d'éventuelles mesures complémentaires.

- 3ème pilier: procédure identique jusqu'à l'avis de la Commission . Un mois plus tard, le Conseil est réputé avoir autorisé l'accès demandé sauf s'il décide, à la MQ, de tenir la demande en suspens. En ce cas, il indique les motifs de sa décision et fixe un délai pour son réexamen.

## **VI. Simplification et Codification**

Une simple Déclaration prévoit que les travaux de simplification engagés seront finalisés dès que possible en vue d'une consolidation de tous les traités, y compris celui sur l'Union européenne : "Ce résultat technique sera rendu public à titre d'exemple sous la responsabilité du Secrétariat Général du Conseil et n'aura pas d'effet juridique".

Il s'agit là d'un retrait par rapport à l'ambition, annoncée à Dublin, d'une codification de l'ensemble des Traités. La raison en est la crainte manifestée par certaines délégations qu'en devant ratifier le nouveau Traité consolidé, l'ensemble de ses dispositions soient réouvertes lors du débat national de ratification.

### **Evaluation de la réalisation des objectifs de la Commission dans la CIG (Tableau Comparatif)**

#### **Section 1: Questions institutionnelles**

Parlement européen  
Commission  
Conseil  
Cour de Justice  
Comité des Régions  
C.E.S  
Cour des Comptes  
Parlements nationaux  
Comitologie  
Flexibilité

#### **Section 2: PESC et Défense**

Cohérence  
PESC  
Défense et Armements  
Politique commerciale  
Personnalité juridique de l'Union

#### **Section 3: Un espace de liberté de sécurité et de justice**

Droits fondamentaux  
Non-discrimination  
JAI  
Fraude

#### **Section 4: Autres questions**

Emploi  
Politique Sociale  
Environnement  
Santé publique  
Protection des consommateurs

Transparence  
Subsidiarité  
Régions ultra-périphériques et insulaires  
Services publics  
Simplification des traités

[Evaluation de la réalisation des objectifs de la Commission dans la CIG - Tableau comparatif](#)