

N° 4381¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1997-1998

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(12.5.1998)

Considérations générales

- I. La réforme institutionnelle
 1. Le Parlement européen
 2. Le Conseil et la Commission
 3. La Cour de justice
 4. Les autres réformes institutionnelles
- II. Les modifications apportées au premier pilier
 1. La politique pour l'emploi
 2. La politique sociale
 3. La cohésion sociale et territoriale
 4. La protection de l'environnement
 5. La protection de la santé publique et des consommateurs
 6. Les autres politiques communautaires
- III. La politique extérieure de l'Union européenne
(Deuxième pilier)
- IV. La coopération dans les domaines de la justice et des affaires
intérieures
La réorganisation du troisième pilier
 1. Les questions transférées dans le premier pilier
 - a) La libre circulation des personnes
 - b) L'asile et l'immigration
 - c) La coopération judiciaire en matière civile
 - d) La procédure de décision applicable aux matières transfé-
rées dans le premier pilier
 2. La réforme du troisième pilier maintenu
 - a) La redéfinition du domaine du troisième pilier
 - b) Les instruments et la procédure de décision
 - c) L'objet de la coopération intergouvernementale
 - d) Les limites de la coopération intergouvernementale

V. Les droits de l'Homme

VI. La coopération renforcée

VII. Procédure d'approbation du traité et aspects constitutionnels

*

Par une dépêche du 8 décembre 1997, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi d'approbation du Traité d'Amsterdam. Au projet de loi se trouve joint un exposé des motifs circonstancié comportant une analyse fort complète des dispositions essentielles du traité. Dans le présent avis, le Conseil d'Etat peut dès lors se limiter dans une plus large mesure à sa propre évaluation des dispositions complexes du traité qui lui a été soumis pour avis.

Le projet de loi est en outre accompagné du texte du traité, d'un acte final, des protocoles à annexer aux traités sur lesquels sont fondés l'U.E. et les C.E., ainsi que des 51 déclarations qui ont été adoptées par la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres et des 8 déclarations dont la Conférence a pris acte. Parmi cette dernière catégorie figure notamment une déclaration du Luxembourg relative aux services d'intérêt économique général assurés par certains établissements de crédit.

Dans une lettre, qui a été communiquée le 26 mars 1998 au Conseil d'Etat, le ministre des Affaires étrangères a exprimé le souhait que l'approbation du traité par le législateur puisse intervenir dès le début du mois de juin. Conformément au paragraphe 2 de l'article 14, le traité entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité.

D'après les renseignements dont le Conseil d'Etat dispose au moment de l'adoption du présent avis, ces instruments ont d'ores et déjà été déposés par la République fédérale d'Allemagne, le 27 mars 1998, alors que ceux du Royaume de Suède sont prévus de l'être le 15 mai. Un référendum sur le Traité d'Amsterdam sera organisé en Irlande le 22 mai et au Danemark le 28 mai 1998. En France, la ratification du Traité d'Amsterdam exige une révision préalable de la Constitution en raison de certaines mesures relatives à l'asile, à l'immigration et au franchissement des frontières intérieures et extérieures des Etats membres (cf. Décision No 97-394DC du Conseil constitutionnel du 31.12.1997).

Le Parlement européen, dont l'avis conforme n'est pas requis, a recommandé aux Etats membres de ratifier le Traité d'Amsterdam (cf. résolution du 19.11.1997), par lequel ses pouvoirs seront considérablement accrus. Il reconnaît dans son „Rapport sur le Traité d'Amsterdam“ (corapporteurs MM. Imigo Méndez de Vigo et Dimitris Tsatsos, A4-0347/97) que ce traité fera progresser l'Union européenne par rapport à l'acquis de Maastricht.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

En abordant l'examen du Traité d'Amsterdam, il faut avoir à l'esprit que ce traité doit modifier et compléter un ensemble de traités européens, à savoir le Traité sur l'Union européenne (art. 1er), le Traité instituant la Communauté européenne (art. 2), qu'il doit en même temps simplifier (art. 6), le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (art. 3 et 7), le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (art. 4 et 8) et l'Acte portant élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel (art. 5). Il doit par ailleurs abroger la Convention du 25 mars 1957 relative à certaines institutions communes des C.E. et le Traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des C.E. tout en conservant les éléments essentiels de leurs dispositions (art. 9). Il comporte finalement une rénumérotation des articles, titres et sections du Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité instituant la Communauté européenne (TCE) conformément aux tableaux des équivalences figurant à l'annexe du Traité d'Amsterdam.

En perdant de vue cette structure complexe, on pourrait facilement retirer d'une première lecture du Traité d'Amsterdam l'impression qu'il s'agit d'une oeuvre décousue ou incohérente. En tenant compte des versions consolidées du TUE et du TCE, dans lesquelles ont été intégrées les modifications apportées par le Traité d'Amsterdam (cf. pp. 145 et ss. du Journal officiel des Communautés européennes, No C 340/1997), on se rend toutefois rapidement compte que cette impression est fallacieuse et que les auteurs du traité proposent en fait aux législateurs des Quinze un ensemble de réformes plus ou moins

importantes dont il ne convient ni de sous-estimer les potentialités, ni de méconnaître les difficultés d'application et d'interprétation qui pourraient en résulter. (La numérotation des articles du TUE et du TCE utilisée dans le présent avis correspond à la nouvelle numérotation des versions consolidées.)

Pour l'essentiel, le Traité d'Amsterdam aboutira

- à une réforme institutionnelle limitée ne mettant pas en cause la pleine participation du Luxembourg au processus décisionnel à tous les niveaux (exposé des motifs, p. 23) et renforçant pour l'essentiel les prérogatives du Parlement européen;
- à un renforcement de la dimension sociale et humaine du TCE et à un approfondissement de certaines politiques communes;
- à un renforcement des instruments de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune), comportant essentiellement une avancée en matière de politique étrangère;
- à une révision des dispositions du TUE relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale et à l'insertion dans le TCE d'un titre concernant les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes;
- à un renforcement des droits de l'Homme et de leur protection en droit communautaire;
- à permettre sous certaines conditions à des Etats membres d'instaurer entre eux une coopération renforcée (premier et troisième piliers) et de recourir à cette fin aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le TUE et le TCE (art. 41 et 43 TUE, art. 11 TCE);
- à préciser pour la première fois dans le droit primaire communautaire des règles concernant l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (Protocole No 30 TCE) qui, en matière de droit dérivé, accordent la préférence à des directives plutôt qu'à des règlements, et à des directives-cadres plutôt qu'à des mesures détaillées;
- à améliorer la transparence (principe d'ouverture) du processus décisionnel et l'accès du public aux documents des institutions (art. 1er TUE, Protocole No 9 TUE, art. 207(3) TCE et 255 TCE);
- à arrêter des lignes directrices visant à améliorer la qualité rédactionnelle du droit dérivé communautaire (directives, règlements, décisions, etc.) et à accélérer la codification officielle des textes législatifs actuellement éparpillés sur des centaines de milliers de pages du Journal officiel des Communautés européennes.

En évaluant les révisions et réformes proposées par les auteurs du traité, le Conseil d'Etat aura à tenir compte également d'un certain nombre de faits pouvant ralentir l'allure des changements qui restent encore possibles et souhaitables.

Depuis bientôt un demi-siècle, les grandes réformes institutionnelles et politiques successives, dont la création du marché unique des marchandises et des services, la création de l'union monétaire et de l'Union européenne, ont abouti à un degré d'intégration tel qu'il est désormais devenu illusoire de vouloir réaliser et de réussir un grand dessein européen, au rythme auquel interviennent les adaptations des traités. Par ailleurs le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (art. 5 TCE) par toutes les institutions de l'Union européenne doit inévitablement aboutir à ce que „l'action de la Communauté n'exède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité“ (Protocole No 30 TCE). Finalement, il faudra se rendre à l'évidence que les élargissements successifs de 6 à 15 Etats membres n'ont certainement pas augmenté les capacités de compromis et de consensus. L'élargissement à 21, voire même à 26 Etats membres et peut-être plus, renforcera très probablement cette tendance. Les dispositions concernant la coopération renforcée confirment, d'une certaine façon, cette évolution qui n'a rien de surprenant.

L'environnement, auquel il est fait allusion dans l'alinéa qui précède, n'a toutefois pas empêché les auteurs du traité à proposer, tant dans le domaine institutionnel que dans les domaines des politiques communautaires et intergouvernementales, des avancées significatives.

Les négociateurs ont toutefois su éviter le piège de l'harmonisation outrancière et de l'extension irréflechie des compétences communautaires au-delà de ce qui est nécessaire et souhaitable. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs déjà dans son avis sur l'Acte unique européen (cf. doc. parl. No 3014¹) exprimé des appréhensions face à la multiplication incessante des actes juridiques communautaires. Dans son avis sur le Traité de Maastricht (cf. doc. parl. No 3601¹), il avait réitéré ses appréhensions en soulignant que „L'approfondissement qui est nécessaire au processus d'intégration ne signifie nullement que de plus en plus de compétences doivent être exclusivement exercées au niveau communautaire. La finalité de la construction européenne ne peut être la constitution d'un „super-Etat“ centralisant de plus en plus de compétences et édictant un nombre toujours croissant de réglementations.“

I. LA REFORME INSTITUTIONNELLE

1. Le Parlement européen

L'augmentation substantielle des prérogatives du Parlement européen au détriment du Conseil est, parmi l'ensemble des réformes institutionnelles proposées par le Traité d'Amsterdam, une des plus importantes.

Son caractère saillant résulte d'abord et surtout de la réforme et de l'extension de la procédure de codécision en matière législative. Suite à cette réforme, le Parlement européen pourra rejeter la position commune du Conseil dès la deuxième lecture d'une proposition législative. Le Conseil perd la faculté d'adopter le texte en discussion par une ultime troisième lecture, texte qui dans ce cas ne pouvait plus être rejeté par le Parlement européen qu'à la majorité de ses membres. Il portait ainsi seul la responsabilité de l'échec. Par l'extension de la procédure de codécision à 24 domaines nouveaux, cette procédure, dans laquelle le Parlement et le Conseil se retrouvent pratiquement à un pied d'égalité, s'appliquera désormais à la majeure partie de la débordante production législative des Communautés européennes.

Pour l'essentiel, la procédure de simple consultation restera désormais limitée à la politique agricole, à la politique de la pêche, à la politique de la concurrence, à l'harmonisation fiscale, au rapprochement des législations, à l'article 308 TCE (ex-article 235), à certaines matières nouvelles (visas, asile, immigration, etc.) et aux décisions du Conseil dans le domaine de la coopération intergouvernementale (deuxième et troisième piliers).

Pour mesurer l'ampleur et la portée de cette réforme, il faut également tenir compte du fait que les auteurs du Traité d'Amsterdam n'ont pas réussi à revoir le problème de la classification des actes communautaires et d'insérer dans le traité une disposition établissant une hiérarchie appropriée entre les différentes catégories de normes (cf. déclaration No 16 annexée au Traité de Maastricht). L'absence de décisions sur cet important problème fait qu'en tant que colégislateur, le Parlement européen participe indistinctement au pouvoir législatif, ce qui est tout à fait normal, et au pouvoir réglementaire, qui dans les Etats membres appartient en règle générale au seul pouvoir exécutif.

Or, l'image du Parlement européen vis-à-vis de l'opinion publique et l'efficacité de ses travaux exigent une réforme aboutissant à ce qu'il n'ait plus à se prononcer que sur des textes réellement législatifs, c'est-à-dire fondamentaux. Vu que dans ce contexte le Traité d'Amsterdam constitue une occasion manquée, il risque par conséquent d'alourdir encore davantage une procédure législative communautaire qui gagnerait pourtant à être rendue plus efficace.

Face à la Commission européenne et aux Gouvernements des Etats membres, le Parlement européen voit également sa position renforcée dans la mesure où la désignation du président de la Commission européenne, dont l'autorité est renforcée vis-à-vis des autres membres de la Commission, dépendra désormais de son vote d'approbation séparé (art. 214 TCE). Il s'agit en fait de confirmer la transformation d'une consultation prévue par l'actuel article 158 (2) TCE, en une approbation telle qu'elle avait déjà été *de facto* opérée par le Parlement lors de la procédure de désignation de l'actuel Président de la Commission.

Tout comme le vote d'approbation sur l'ensemble du collège, acquis depuis le Traité de Maastricht, le nouveau mécanisme d'investiture accentuera le contrôle politique du Parlement européen sur la Commission. Même si la légitimité de son Président est sûrement renforcée, on peut se demander si l'indépendance et le rôle d'arbitre de la Commission ne se trouvent pas réduits dans certaines circonstances.

Face aux Gouvernements, le Parlement européen voit encore sa position renforcée par le nouvel article 28 TUE. A l'exception des dépenses relatives à des opérations ayant des implications militaires, cet article soumet en effet les dépenses opérationnelles de la politique étrangère et de sécurité commune, politique essentiellement intergouvernementale, mais dont les dépenses n'ont pas été classifiées parmi les dépenses obligatoires, à la procédure budgétaire prévue par le TCE dans laquelle un rôle important revient au Parlement européen (voir également sous chapitre III du présent avis). Si la procédure budgétaire a été maintenue, un accord interinstitutionnel en règle certains aspects spécifiques, notamment en cas d'absence de consensus entre le Parlement et le Conseil.

Dans l'ensemble, le Traité d'Amsterdam a dès lors renforcé considérablement le rôle du Parlement européen tant vis-à-vis de la Commission que du Conseil qui réunit les représentants des Etats membres.

Dans le pilier communautaire du TCE, on s'oriente en fait vers un bicaméralisme Parlement/Conseil de plus en plus prononcé.

Une disposition du Traité d'Amsterdam, qui revêt une grande importance dans la perspective de l'élargissement de l'Union, est celle qui prévoit que le nombre des députés européens ne pourra pas dépasser sept cents (art. 189 TCE). Etant donné que le Parlement européen se compose actuellement de 626 députés, il ne fait pas de doute que l'adhésion des six pays candidats, avec lesquels les négociations sont désormais ouvertes (Chypre, Pologne, Hongrie, République tchèque, Estonie et Slovaquie), rendra d'ores et déjà indispensable une première adaptation de la formule de sa composition, telle qu'elle est actuellement arrêtée par l'article 190 TCE.

Il va de soi qu'en arrêtant la nouvelle clé de répartition des sièges il y aura notamment lieu de tenir compte de la disposition par laquelle le Traité d'Amsterdam (art. 5) complètera l'Acte relatif à l'élection des députés européens en prévoyant que „le nombre des représentants élus dans chaque Etat membre doit assurer une représentation appropriée des peuples des Etats réunis dans la Communauté“ (art. 2. de l'Acte). Cette disposition extrêmement vague est-elle suffisamment contraignante pour assurer également aux petits Etats membres une représentation de leurs principales tendances politiques au sein du Parlement européen et pour ne pas remettre en question le nombre minimum de sièges prévu par la formule de répartition actuelle? Dans ce sens, il convient d'acter avec satisfaction que dans son rapport sur le Traité d'Amsterdam, le Parlement européen a d'ores et déjà estimé que l'ajustement du nombre des députés européens devra être effectué „sans que soient mises en question les conditions minimales d'une représentation parlementaire efficace de la population des petits Etats membres“ (chiffre 177, p. 50).

La seule certitude qui existe à ce propos est toutefois que les discussions sur la nouvelle répartition des sièges reprendront au fur et à mesure que vont avancer les négociations en vue de l'élargissement.

2. Le Conseil et la Commission

Il en est de même en ce qui concerne les réformes du Conseil et de la Commission, qui restent également inachevées du moins en ce qui concerne la pondération des votes au Conseil et le nombre des membres de la Commission européenne.

Au niveau du Conseil, on peut constater que les auteurs du traité d'Amsterdam proposent une extension prudente du vote à la majorité qualifiée en matière de législation communautaire.

Ce vote s'appliquera désormais également aux principales dispositions de la politique sociale, de la politique de l'emploi, de la lutte antifraude et de la politique de recherche et de développement, extension que le Conseil d'Etat peut approuver, notamment en raison de l'état avancé de la législation luxembourgeoise en matière de politique sociale. Dans certains domaines sensibles, tels que l'harmonisation fiscale (art. 93 TCE), l'harmonisation des législations nationales (art. 94 TCE), la politique culturelle (art. 151 TCE), la politique industrielle (art. 157 TCE) et les fonds structurels (art. 161 TCE), l'unanimité restera requise.

Un consensus de plus en plus large semble d'ailleurs se dessiner pour ne pas faire du vote à la majorité qualifiée la règle générale. Pour sa part le Conseil d'Etat continue à estimer que dans une Union, qui est d'abord une Union d'Etats souverains, au moins les questions constitutionnelles et quasi constitutionnelles doivent rester soumises au vote à l'unanimité. Parmi ces questions devraient continuer à figurer notamment les modifications des traités et protocoles, l'élargissement de l'Union, les ressources propres, la procédure électorale, l'application de l'article 308 TCE, l'harmonisation fiscale, – qui peut avoir des incidences importantes sur les budgets des Etats membres qui restent soumis au vote des Parlements nationaux – , ainsi que l'harmonisation des législations pouvant aboutir le cas échéant à des modifications considérables par exemple des lois adoptées par les parlements nationaux.

Le problème de la pondération des voix en vue du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et de l'équilibre entre petits et grands Etats membres a été ajourné. Le Protocole No 7 sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, annexé au TUE, ne fait que confirmer l'impasse provisoire des négociations sur la réforme du Conseil et de la Commission.

A la date d'entrée en vigueur du premier élargissement, la réduction du nombre des membres de la Commission (à un national de chacun des Etats membres) n'interviendra en effet qu'à condition que la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée, soit par une nouvelle pondération des voix, soit par une double majorité, proposition qui pour l'instant semble rencontrer la préférence d'une majorité

des Etats membres. Encore faudra-t-il que la modification de la pondération intervienne „d'une manière acceptable pour tous les Etats membres, compte tenu de tous les éléments pertinents, notamment d'une compensation pour les Etats membres qui renoncent à la possibilité de désigner un deuxième membre de la Commission“.

Au moins un an avant que l'Union européenne compte plus de vingt Etats membres, une conférence des représentants des Gouvernements procédera à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions. Pour le Conseil d'Etat il est essentiel que chaque Etat membre puisse désigner un ressortissant national au sein de la Commission qui, dans les rouages institutionnels, détient une position-clé, notamment en raison de son droit d'initiative exclusif en matière de législation communautaire. La légitimité de la Commission dans tous les Etats membres en dépend directement.

L'élargissement tout comme la mise en place de l'UEM rendent néanmoins un réexamen complet du fonctionnement des institutions indispensable. Une réflexion indépendante du type „comité des sages“ pourrait à cet égard fournir une contribution utile. L'échéance du prochain élargissement pourrait dès lors être lourde de conséquences pour l'ensemble de l'Union qui, en vue de cet élargissement, n'aura pas seulement à approfondir la réforme institutionnelle. Pour faire face à cet élargissement et à l'augmentation des coûts supplémentaires qui vont en résulter, la Communauté devra en même temps mettre à jour et réformer ses politiques-clés telles que la politique agricole commune et la politique régionale dont les fonds structurels constituent l'instrument essentiel.

3. La Cour de justice

S'il convient de faire remarquer que la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour demeurent inchangés, en revanche, ses attributions sont étendues:

- elle est désormais explicitement compétente pour vérifier que les actes communautaires respectent les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles des Etats membres;
- sa compétence est par ailleurs étendue, sous certaines réserves non négligeables, il est vrai, aux matières transférées du troisième vers le premier pilier: visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes;
- enfin elle reçoit des compétences accrues à l'égard du troisième pilier „maintenu“, domaine où elle n'était jusqu'ici compétente que dans la mesure où des conventions lui conféraient expressément une compétence juridictionnelle. Ainsi, désormais un Etat membre ou la Commission peut lui adresser un recours en annulation d'une „décision-cadre“ ou d'une „décision“; elle peut être appelée à statuer sur les différends entre Etats membres concernant l'interprétation de l'ensemble des actes relevant du troisième pilier, et sur les différends entre un ou plusieurs Etats membres et la Commission concernant spécifiquement l'interprétation des conventions établies dans le cadre de ce même pilier; enfin, chaque Etat membre peut lui reconnaître une compétence pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des différentes catégories d'actes relevant du troisième pilier.

4. Les autres réformes institutionnelles

Parmi les autres réformes institutionnelles prévues par le Traité d'Amsterdam, il convient d'abord de mentionner celle qui concerne la *Cour des comptes* à laquelle est conférée le statut d'institution de l'Union (art. 5 TUE). Le contrôle des comptes par la Cour des comptes est ainsi étendu aux dépenses et recettes effectuées au titre du deuxième et du troisième piliers et inscrites au budget communautaire. Son contrôle est également étendu à l'activité de gestion de recettes et de dépenses communautaires exercée par la Banque européenne d'investissement (art. 248 (3) TCE). L'article 248 TCE fait obligation aux institutions nationales de contrôle de pratiquer avec la Cour des comptes une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance. L'article 230 TCE confère à la Cour des comptes le droit d'introduire à la Cour de justice des recours qui tendent à la sauvegarde de ses prérogatives.

Le Traité d'Amsterdam renforcera le rôle consultatif du *Comité économique et social* et du *Comité des régions* dont chacun disposera désormais d'une administration propre. Le Comité des régions pourra établir son règlement intérieur et le Parlement européen pourra désormais consulter les deux comités. Des nouveaux cas de consultations obligatoires sont prévus pour les deux organismes (politique de

l'emploi et politique sociale pour le Comité économique et social; politique de la santé, de l'environnement et des transports pour le Comité des régions).

Au TUE sera annexé un Protocole No 9 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne qui confirme le rôle de la Conférence des organes des parlements spécialisés dans les affaires européennes (COSAC) et qui renforce le rôle de cet organisme créé en 1989. Sauf en cas d'urgence, un délai de six semaines devra désormais s'écouler entre la date de la présentation officielle d'une proposition législative ou d'une proposition de mesure concernant le troisième pilier et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision. Ce délai doit notamment permettre aux parlements nationaux d'intervenir le cas échéant auprès de leur propre gouvernement. La COSAC pourra soumettre aux institutions de l'Union 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.

L'ensemble de ces dispositions n'appellent pas d'autre commentaire de la part du Conseil d'Etat qui estime qu'il appartient d'abord et principalement à la Chambre des députés de commenter le contenu du Protocole No 9 TUE.

*

II. LES MODIFICATIONS APPORTEES AU PREMIER PILIER

1. La politique pour l'emploi

Reconnaissant dans la promotion d'un haut niveau d'emploi et d'un haut degré de compétitivité des objectifs prioritaires de l'Union européenne, le traité prévoit que les Etats membres et la Communauté s'attachent à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi.

Les procédures mises en place, s'inspirant de celles utilisées en matière de politiques économiques, prévoient la démarche suivante:

- sur base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission sur la situation de l'emploi dans la Communauté, le Conseil européen arrête des conclusions;
- sur base de ces conclusions, le Conseil élabore chaque année à la majorité qualifiée des lignes directrices, dont les Etats membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi;
- chaque Etat membre transmet au Conseil et à la Commission un rapport annuel sur les principales mesures prises à la lumière de ces lignes directrices;
- sur base des rapports, le Conseil procède annuellement à un examen de la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des Etats membres; il peut sur initiative de la Commission adresser à la majorité qualifiée des recommandations aux Etats membres;
- sur base des résultats de cet examen, le Conseil et la Commission adressent le rapport annuel conjoint au Conseil européen.

Par ailleurs, le Conseil, après consultation du Parlement européen, institue un Comité de l'emploi qui se substitue au Comité „emploi“ actuel. Ce comité, auquel chaque Etat membre et la Commission nomment deux membres, a une mission à caractère consultatif en vue de promouvoir la coordination des politiques de l'emploi et de marché du travail. Dans l'accomplissement de son mandat, le comité consulte les partenaires sociaux.

Le Conseil peut encore, conformément à la procédure de la codécision, adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les Etats membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi.

L'insertion d'un nouveau titre VIII relatif à l'emploi dans le TCE répond à l'une des préoccupations majeures des citoyens européens, face à l'augmentation du chômage. Cependant, il est manifeste que les compétences essentielles en la matière restent réservées aux Etats membres, conformément au principe de subsidiarité. L'examen annuel des lignes directrices est surtout un contrôle de nature politique. Certains commentateurs du nouveau traité ne voient guère la possibilité de sanctions juridiques à l'égard d'un Etat membre qui se verrait adresser des recommandations par le Conseil pour s'être trop écarté dans sa politique de l'emploi des lignes directrices fixées (Voir: Le traité d'Amsterdam, Journal des tribunaux: Droit européen, No 46, février 1998, p. 26).

2. La politique sociale

Suite au revirement politique du Royaume-Uni, le Traité d'Amsterdam intègre dans un cadre juridique unique les dispositions figurant actuellement au TCE et à l'Accord sur la politique sociale annexé à ce traité par le Protocole sur la politique sociale qui ne s'appliquait qu'à quatorze Etats membres. L'élaboration d'une politique sociale cohérente sera facilitée dans la mesure où les discussions sur la base juridique appropriée n'auront plus de raison d'être.

Par ailleurs les dispositions du chapitre social du traité ont été étoffées par l'extension de la politique sociale de la Communauté et des Etats membres à la lutte contre les exclusions sociales. Dans le domaine de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, le traité a été précisé afin de permettre des actions positives pour faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou pour prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

Le Conseil d'Etat note encore que dans la Déclaration No 38 relative au bénévolat, adoptée par la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, celle-ci reconnaît la contribution importante des activités de bénévolat pour le développement de la solidarité sociale. Elle précise que „la Communauté encouragera la dimension européenne des organisations bénévoles en mettant particulièrement l'accent sur l'échange d'informations et d'expériences ainsi que sur la participation des jeunes et des personnes âgées aux activités bénévoles”.

3. La cohésion sociale et territoriale

Les nouvelles dispositions relatives aux services d'intérêt économique général, figurant désormais parmi les principes du TCE (art. 16), doivent également être comprises comme un renforcement de la dimension sociale du traité. Même si à première vue on ne voit pas très bien ce que les nouvelles dispositions peuvent ajouter à celles du paragraphe 2 de l'article 86 TCE, il convient d'acter que le nouvel article 16 TCE reconnaît désormais la place qu'occupent ces services „parmi les valeurs communes de l'Union” ainsi que le „rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union” (transports, télécommunications, énergie, etc.). Si les services concernés ne sont pas pour autant entièrement soustraits aux règles de concurrence du traité et si les dispositions concernant les aides accordées par les Etats restent en principe applicables, la Communauté et ses Etats membres doivent néanmoins veiller „à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions”.

Pour savoir dans quelle mesure les dispositions de l'article 16 TCE vont réellement affecter le statut des services d'intérêt économique général, il faudra probablement attendre l'évolution de la jurisprudence de la Cour relative à cette notion.

Des distorsions plus conséquentes de la concurrence pourraient, le cas échéant, résulter de la modification du statut des régions ultrapériphériques (Départements français d'outre-mer, Açores, Madère et Iles Canaries) et des „mesures spécifiques” (art. 299 (2) TCE) qui pourront désormais être prises par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pour tenir compte de la situation économique et sociale structurelle de ces régions. Ces mesures pourront concerner de nombreux domaines, dont les aides de l'Etat, la politique fiscale et la politique agricole semblent être les plus sensibles.

4. La protection de l'environnement

D'autres modifications du TCE concernent la protection de l'environnement, de la santé publique et des intérêts des consommateurs.

Concernant l'environnement, le développement équilibré et durable figure désormais parmi les objectifs de l'Union (art. 2 TUE) et les exigences de la protection de l'environnement devront à l'avenir être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions de la Communauté Européenne, en particulier afin de promouvoir ce développement durable. Par la déclaration No 12, la Commission s'engage à préparer des études évaluant l'impact sur l'environnement lorsqu'elle présente des propositions susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement.

Des dispositions importantes sont prévues par les paragraphes 4, 5, 6 et 7 de l'article 95 TCE qui concernent les mesures nationales dérogeant p.ex. par des normes environnementales plus rigoureuses à une mesure d'harmonisation. Si, après l'adoption d'une telle mesure, un Etat estime nécessaire d'introduire des dispositions nationales, „basées sur des preuves scientifiques nouvelles” et en raison d'un

problème spécifique de cet Etat membre qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il doit désormais notifier à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption. La Commission approuve ou rejette les dispositions nationales après avoir vérifié notamment si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

Pour un pays comme le Luxembourg qui a des frontières communes avec trois autres pays membres et qui a dès lors, pour des raisons de compétitivité, un intérêt notable à ne pas faire cavalier seul et à respecter les mesures d'harmonisation en matière de politique de l'environnement, les nouvelles dispositions de l'article 95 TCE présentent un intérêt certain dans la mesure où elles doivent inciter tant le pouvoir législatif que le pouvoir exécutif à la prudence et au respect des mesures d'harmonisation.

5. La protection de la santé publique et des consommateurs

Le Traité d'Amsterdam prévoit qu'un niveau élevé de *protection de la santé humaine* est assuré dans la définition et la mise en oeuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté (art. 152 TCE). L'action de celle-ci complète, en vertu du principe de subsidiarité, les politiques des Etats membres dans la prévention des maladies et des affections humaines ainsi que des grands fléaux, notamment de la drogue. La compétence nationale des Etats membres reste ainsi valable dans de nombreuses matières touchant la santé publique.

Le Conseil sera dorénavant compétent, en observant la procédure de la codécision, pour adopter des mesures contraignantes pour fixer des normes élevées de qualité et de sécurité des organes et substances d'origine humaine, du sang et des dérivés du sang, sans toutefois pouvoir remettre en cause les responsabilités des Etats membres pour l'organisation des structures de soin et sans affecter les dispositions nationales en matière de dons et d'usages médicaux du sang et des organes.

Chaque Etat membre pourra maintenir ou établir des mesures de protection plus strictes sans toutefois pouvoir introduire des dispositions nationales dérogatoires au droit communautaire.

Le Conseil arrêtera également, suivant la même procédure, des mesures dans les *domaines vétérinaire et phytosanitaire* ayant directement pour objectif la protection de la santé publique.

Ces mesures doivent être approuvées notamment au vu des scandales de l'E.S.B. et du sang contaminé qui ont provoqué de profondes inquiétudes dans l'opinion publique européenne.

Dans les mesures qu'elle adopte dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, la Communauté Européenne devra désormais prendre pour base un niveau de protection élevé des consommateurs en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution fondée sur des faits scientifiques (art. 95 (3) TCE). Les exigences de la *protection des consommateurs* sont désormais prises en considération dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques et actions de la Communauté (art. 153 (2) TCE).

6. Les autres politiques communautaires

Parmi les nombreuses autres modifications du TCE, il convient de mentionner plus particulièrement les références à la promotion d'un large *accès à l'éducation* qui est faite dans un nouveau considérant du préambule ainsi qu'à la nécessité de respecter et de promouvoir la *diversité des cultures* (art. 151 (4) TCE). En vue de promouvoir cette diversité, le Conseil peut à l'unanimité adopter des actions d'encouragements. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat entend toutefois rappeler que dans des secteurs tels que l'éducation ou la culture, qui contribuent d'une façon importante à façonner l'identité nationale des Etats membres (art. 6 TUE), la marge de manœuvre de l'Union reste nécessairement étroite.

L'article 280 TCE offrira désormais une base juridique suffisante pour arrêter les 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. Ces mesures ne concernent toutefois ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les Etats membres.

Avec les nouvelles mesures concernant la coopération douanière et le renforcement des pouvoirs de la Cour des comptes, le traité devrait aboutir à une lutte plus efficace contre l'utilisation frauduleuse des fonds communautaires qui, en 1997, a une fois de plus atteint au moins 2% du budget des Communautés européennes.

Si le Traité d'Amsterdam ne comporte pas une base juridique permettant de renforcer la *coopération transfrontalière* et interrégionale, la notion de la coopération transfrontière a toutefois obtenu une certaine reconnaissance dans la mesure où le Comité des régions doit désormais être consulté sur cette matière.

Finalement, il faut relever l'insertion du Protocole sur le système de *radiodiffusion publique* dans les Etats membres, qui doit permettre notamment le financement de ce service par les Etats membres. Dans son rapport sur le Traité d'Amsterdam, le Parlement européen a estimé que cette insertion est „des plus surprenantes“ en raison du fait que ce financement est susceptible de constituer une infraction aux règles de concurrence. Cette observation vaut sans aucun doute également dans le contexte luxembourgeois.

(Voir également plus loin les observations concernant le transfert vers le premier pilier d'une partie des questions relevant jusqu'à présent du troisième pilier: la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration, la coopération judiciaire en matière civile.)

*

III. LA POLITIQUE EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE (Deuxième pilier)

Si le Traité d'Amsterdam n'entend pas communautariser la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui est un des attributs les plus sensibles de la souveraineté nationale, le progrès réalisé depuis le titre III de l'Acte unique européen (cf. avis du Conseil d'Etat, doc. parl. No 3014¹), approuvé en 1986, et le titre V du TUE, tel qu'il résulte du Traité d'Amsterdam, saute néanmoins aux yeux.

Avec la coopération européenne en matière de politique étrangère et une coopération plus étroite sur les questions de sécurité européenne, l'Acte unique visait somme toute des objectifs peu ambitieux. Les dispositions de son titre III laissèrent intactes les règles constitutionnelles des Etats concernés et la réalisation des objectifs qu'il énonçait devait être poursuivie en dehors des mécanismes décisionnels communautaires. Le TUE (cf. avis du Conseil d'Etat, doc. parl. No 3601¹), approuvé en 1992, innovait par rapport à l'Acte unique en demandant à „l'Union et à ses Etats membres“ d'instituer une politique étrangère et de sécurité commune qui devait assurer l'unité et la cohérence de l'action de l'Union sur la scène internationale.

Tel ne fut cependant pas toujours le cas dans la suite et les déclarations d'intention proférées dans les traités européens ne résistaient pas toujours aux réalités internationales. Trop souvent la plus grande puissance commerciale du monde est restée sans voix et sans volonté politique commune, même face à des crises se produisant dans son voisinage presque immédiat.

Même si le nouvel article 11 TUE va prévoir que c'est désormais l'Union „qui définit et met en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité“, la définition et la mise en oeuvre de ces politiques resteront pour l'essentiel réservées au Conseil européen et au Conseil. La PESC restera ainsi dans la tradition d'une compétence très large du pouvoir exécutif en matière de conduite de ces politiques et elle ne deviendra aucunement une politique exclusivement exercée au niveau de l'Union. L'introduction d'éléments communautaires dans les procédures essentiellement intergouvernementales de la PESC est parfaitement acceptable, notamment dans la mesure où elle pourra renforcer et rendre plus visibles ces politiques.

Dès son entrée en vigueur, le Traité d'Amsterdam mettra à la disposition de l'Union des moyens renforcés et des procédures remaniées en vue de définir et de mettre en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune. La nouvelle PESC pourrait ainsi apporter une contribution importante à l'identité de l'Union face au phénomène d'une mondialisation qui perturbe non pas seulement les fonctions traditionnelles de l'Etat, mais également celles d'unions plus larges. Dans le contexte des enjeux qui en résultent, il est de la plus haute importance que le cadre réglementaire dans lequel la PESC pourra désormais se développer se trouve amélioré d'une façon notable.

Le Conseil européen décidera désormais des stratégies communes qui seront mises en oeuvre par l'Union dans des domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants. Ces décisions devant être prises à l'unanimité, il faut reconnaître que dans le cadre de la PESC même les petits Etats membres voient leur influence politique assurée au-delà de l'influence dont ils pourraient disposer isolément.

Sur la base des orientations définies par le Conseil européen, le Conseil prendra les décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la PESC. C'est lui qui met en oeuvre les stratégies communes en arrêtant des actions et des positions communes. Les actions communes doivent concerner des situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire, alors que les positions communes concernent „une question particulière de nature géographique ou thématique“.

Lorsque le Conseil prend des décisions sur la base d'une stratégie commune, il statue à la majorité qualifiée, alors que l'unanimité reste requise pour toutes les autres décisions qui sont prises dans le cadre du deuxième pilier (titre V TUE). En prévoyant ainsi la possibilité du vote à la majorité qualifiée sur la base d'une stratégie commune (art. 23 TUE), on a essayé de contourner quelque peu l'effet de blocage que l'unanimité peut produire, surtout quand il s'agit de prendre rapidement des décisions pour faire face à des situations d'urgence.

L'article 23 TUE règle en outre la situation de l'Etat membre qui s'abstient lors d'un vote et il permet à un membre du Conseil d'empêcher un vote s'il déclare qu'il s'oppose à l'adoption d'une décision pour des raisons de politique nationale importantes qu'il doit exposer. Les abstentions des membres présents ou représentés n'empêchent pas l'adoption des décisions (abstention constructive).

Dans le domaine de la politique de sécurité, il faut d'abord relever que le traité d'Amsterdam inclut l'intégrité de l'Union parmi les objectifs de l'Union (art. 11 TUE). Il s'ensuit que la PESC inclura désormais l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune (art. 17 TUE). Le Conseil d'Etat estime que dans ce contexte il est essentiel que la politique de l'Union doit respecter les obligations découlant du Traité de l'Atlantique Nord „pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN“. La politique de sécurité de l'Union doit dès lors rester compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans le cadre de l'OTAN, qui seule dispose d'une structure militaire intégrée et qui, pour le Luxembourg, reste en fin de compte la garantie la plus sûre de sa sécurité.

Indépendamment de cette considération, il faut noter avec satisfaction que le TUE inclut désormais expressément dans la PESC les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix (tâches de Petersberg). L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) donnera, le cas échéant, à l'Union européenne accès à une capacité opérationnelle notamment en vue des missions dites de Petersberg.

L'établissement de relations institutionnelles plus étroites avec l'UEO, „en vue d'une intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union“, sera encouragé. Pour l'instant une telle intégration ne se heurte pas tellement au fait que les procédures décisionnelles de l'UEO sont différentes de celles de l'Union européenne, mais principalement au fait que cinq Etats membres de l'Union européenne (Autriche, Danemark, Finlande, Irlande et Suède) n'ont accepté qu'un statut d'observateur dans l'UEO dont le traité conclu en 1954 prévoit une clause d'aide et d'assistance automatique en cas d'agression armée en Europe. Cette situation n'empêchera toutefois pas l'Union d'avoir recours à l'UEO pour élaborer et mettre en oeuvre ses décisions et ses actions qui ont des implications dans le domaine de la défense.

Il est évident que cet enchevêtrement de compétences ne favorise ni la prise de décision ni la visibilité de la politique de l'Union européenne et il faut espérer que dans un domaine aussi vital que la politique de sécurité les interférences possibles entre politiques de l'OTAN, de l'UEO et de l'Union européenne n'aboutissent en fin de compte à des imbroglios inextricables. Il faut dès lors attacher une importance certaine au Protocole No 1 TUE sur l'article 17 TUE qui prévoit que l'Union européenne, en collaboration avec l'UEO, élabore des arrangements visant à améliorer la coopération entre elles, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Avant de connaître ces arrangements, il sera difficile de se prononcer sur la viabilité de l'article 17 TUE dont les dispositions restent pour l'instant pleines d'embûches.

Les instruments de la PESC ont encore été renforcés par d'autres dispositions du Traité d'Amsterdam.

Malgré le caractère intergouvernemental de la PESC, les dépenses opérationnelles, dont le caractère est imprévisible et qui peuvent comprendre des dépenses comme celles résultant de l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne, sont désormais en principe à la charge du budget des Communautés européennes (art. 28 TUE). Cette disposition ne vaut pas pour les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et à des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité.

La procédure budgétaire fixée dans le TCE s'appliquant à ces dépenses, il aurait certes été préférable de déterminer la nature des dépenses de la PESC en tenant compte du caractère de cette politique et d'éliminer ainsi un potentiel conflictuel entre le Parlement européen et le Conseil. Le Parlement européen considère en effet les dépenses afférentes à la PESC comme des dépenses non obligatoires (DNO),

sur lesquelles il a le dernier mot, alors que du côté des membres du Conseil cette intervention parlementaire est souvent, pour des raisons de principe, considérée comme une entorse à la souveraineté des Etats membres en matière de politique étrangère et de défense. Un accord interinstitutionnel déjà finalisé règle un certain nombre d'aspects de ce problème.

Une disposition importante, qui interfère directement avec les prescriptions de l'article 37 de la Constitution luxembourgeoise, est celle prévue par l'article 24 qui est ajoutée au TUE par le Traité d'Amsterdam. Alors que la Constitution veut que ce soit le Grand-Duc qui fait les traités, qui doivent ensuite être approuvés par la loi, l'article 24 TUE permet désormais au Conseil de conclure des accords internationaux en application des dispositions relatives à la PESG (titre V TUE) et relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (titre VI TUE).

L'unanimité est requise et aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles.

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

En matière de relations économiques extérieures (art. 133 TCE), le Conseil pourra désormais étendre, à l'unanimité, la compétence de la Commission du domaine de la politique commerciale à la négociation d'accords internationaux concernant les services (par exemple services financiers, services de télécommunications) et les droits de propriété intellectuelle, par exemple dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Les nombreuses innovations en matière de politique étrangère et de sécurité commune ont amené les auteurs du traité à proposer que le Conseil et sa présidence seront désormais assistés pour ces questions par le Secrétaire général du Conseil qui sera le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que par une unité de planification de la politique et d'alerte rapide qui sera créée au Secrétariat général du Conseil. Cette unité aura notamment pour tâche de fournir des évaluations et de donner rapidement l'alerte en cas d'événements susceptibles d'avoir des répercussions importantes pour la PESG, y compris les crises politiques potentielles.

Dans l'ensemble, les moyens qui seront désormais à la disposition des responsables de la PESG, tout comme les mécanismes décisionnels arrêtés par les auteurs du traité, peuvent être considérés comme équilibrés et adaptés au caractère intergouvernemental des politiques à réaliser. Leur efficacité ou leur échec dépendront en fin de compte davantage de la volonté politique des acteurs que du caractère plus ou moins contraignant des règles de procédure du traité. La PESG ne se décrète pas. Ce qui importe davantage que les règles de procédure, c'est la prise de conscience de la nécessité de redéfinir continuellement l'identité de l'Union en matière de relations extérieures, dans un environnement international caractérisé notamment par une globalisation de plus en plus rapide et généralisée ainsi que d'assurer la sécurité de l'Union face au potentiel de crises qui peut avoir changé de nature, mais qui n'a pas disparu pour autant.

Même les Etats de taille moyenne ne sont plus guère en mesure de faire face en ordre dispersé à tous les défis auxquels ils sont confrontés et, pour le Luxembourg, la possibilité qui lui est offerte de participer à la définition et à la mise en œuvre de la PESG est évidemment le moyen le plus sûr de faire entendre et porter sa voix dans la société internationale.

*

IV. LA COOPERATION DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTERIEURES

Le titre VI relatif aux „dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures" du TUE, conclu à Maastricht, a été remplacé par un nouveau titre VI composé de 17 articles consacrés aux „dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale". La réforme passe avant tout par une nouvelle répartition des compétences qui résulte de l'enrichissement du pilier communautaire (premier pilier) et vide d'autant l'ancien pilier intergouvernemental.

Le traité centre désormais l'action du troisième pilier sur la coopération policière et judiciaire, mais en opère aussi une clarification d'un dispositif institutionnel critiqué et introduit un contrôle juridictionnel restreint.

Bien que le traité, dans son nouvel article 61 TCE, crée le concept unique d'un „espace de liberté, de sécurité et de justice“, ces trois volets étroitement liés relèvent de deux méthodes différentes, l'une communautaire et l'autre intergouvernementale. La mise en place progressive de cet espace nécessite l'adoption d'une série de mesures d'accompagnement, les unes relevant du TCE, les autres prévues par le TUE. Les dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale restent régies par la méthode intergouvernementale.

En revanche, le troisième pilier est renforcé et rénové à la fois en ce qui concerne les objectifs ainsi que les aspects institutionnels. Il introduit un nouvel instrument. La décision-cadre accorde à la Commission un droit d'initiative non exclusif et prévoit un contrôle juridictionnel limité.

Les dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale visent à „offrir aux citoyens un niveau élevé de protection“ (art. 29 TUE) et répondent ainsi aux attentes sécuritaires de l'opinion publique européenne.

La réorganisation du troisième pilier

La réforme du troisième pilier comprend deux aspects:

- le transfert dans le premier pilier (ou „communautarisation“) d'une partie des questions qui relevaient jusqu'à présent du troisième pilier, à savoir les mesures concernant la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration;
- une réforme du troisième pilier maintenu.

1. Les questions transférées dans le premier pilier (Titre IV TCE et Protocole No 2 TCE)

a) La libre circulation des personnes

Le Conseil doit, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité:

- décider la suppression de tout contrôle aux frontières intérieures de l'Union;
- définir les conditions de franchissement des frontières extérieures de l'Union (modalités de contrôle, règles relatives aux visas pour les séjours d'une durée maximale de trois mois);
- définir les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une durée maximale de trois mois.

La réalisation de la libre circulation est soumise à certaines contraintes:

- la suppression des contrôles est liée à des „mesures d'accompagnement“ directement liées à la libre circulation et concernant les contrôles aux frontières, l'asile et l'immigration, ainsi qu'à „des mesures visant à prévenir et combattre la criminalité“;
- les mesures qui se substituent à celles découlant de la convention de Schengen devront assurer „au moins le même niveau de protection et de sécurité“.

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

b) L'asile et l'immigration

Le Conseil doit arrêter dans les cinq ans:

- des mesures relatives à l'asile (critères de détermination de l'Etat membre chargé de l'examen de la demande, normes minimales d'accueil, conditions d'octroi et de retrait du statut de réfugié);

- des mesures concernant les personnes déplacées (octroi d'une protection temporaire, équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres);
- des mesures relatives à l'immigration (conditions d'entrée et de séjour, immigration clandestine);
- des mesures concernant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière, et les conditions dans lesquelles ils peuvent séjourner dans les autres Etats membres.

c) La coopération judiciaire en matière civile

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

Il s'agit notamment:

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

d) La procédure de décision applicable aux matières transférées dans le premier pilier

Durant les cinq années suivant l'entrée en vigueur du traité, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre. Le Parlement européen est consulté. Toutefois, certaines mesures concernant les visas (liste des pays tiers soumis à l'obligation de visa, modèle type de visa) sont, dès l'entrée en vigueur du traité, prises à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, comme c'est d'ailleurs déjà le cas pour une partie des mesures sur base de l'actuel article 100C TCE.

A l'issue de cette période de cinq ans, seule la Commission a l'initiative des textes, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider d'appliquer la procédure de codécision à la totalité ou à une partie des questions transférées du troisième vers le premier pilier (dans le cadre de cette procédure, les textes sont adoptés dans les mêmes termes par le Parlement et le Conseil statuant à la majorité qualifiée).

Toutefois, certaines mesures concernant les visas (conditions de délivrance, règles en matière de visa uniforme) sont d'office régies par la procédure de codécision à l'issue d'un délai de cinq ans.

2. La réforme du troisième pilier maintenu

a) La redéfinition du domaine du troisième pilier

Si les questions concernant la libre circulation, l'asile et l'immigration, ainsi que la coopération judiciaire en matière civile, sont retirées du troisième pilier et transférées dans le premier, en revanche, les objectifs du troisième pilier maintenu (Titre VI TUE) sont définis en termes plus larges, comprenant désormais en tant qu'objectifs à part entière la lutte contre le racisme et la xénophobie, le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude.

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

b) Les instruments et la procédure de décision

De nouveaux instruments sont mis en place:

- la „*décision-cadre*”, qui porte sur le rapprochement des législations et réglementations; laissant aux Etats membres le choix de la forme et des moyens, elle ne peut avoir de portée contraignante qu'après transposition dans les législations nationales;
- la „*décision*”, qui porte sur l'engagement d'une action et prend effet par l'intermédiaire des mesures de mise en oeuvre adoptées par le Conseil.

Par ailleurs, le régime des conventions introduit par le Traité sur l'Union européenne établies par le Conseil est modifié: une fois qu'elles ont été adoptées par la moitié au moins des Etats membres, elles entrent en vigueur pour ces mêmes Etats.

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

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

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

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

Comme pour le pilier communautaire, la cohérence de l'ensemble de l'action de l'Union est assurée d'abord par le 4^e tiret du 1^{er} alinéa de l'article 2 du TUE. Celui-ci mentionne l'objectif de „prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène“ en relation avec la libre circulation des personnes. Le nouvel article 29 TUE précise que „l'objectif de l'Union“ est d'offrir à ses citoyens „un niveau élevé de protection“ par une „action en commun“. L'objet en est aussi net que les moyens et les fins: „la coopération policière et judiciaire en matière pénale“ à des fins de prévention et de répression des activités criminelles „organisées ou non“ dans des domaines aussi variés que 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.

Trois directions sont assignées à cet objectif de construction d'un espace sécuritaire: établir une coopération „plus étroite“ entre forces de police, douanes et autres autorités compétentes, en faire de même entre les autorités judiciaires, et rapprocher enfin „en tant que de besoin“ les règles pénales en Europe. Chacune d'entre elles est donc ensuite l'objet de précisions dans les différents articles du nouveau titre VI.

c) L'objet de la coopération intergouvernementale

Trois rubriques la composent, complémentaires et axées sur la préservation du niveau de sécurité intérieure en Europe et justifiant l'entreprise „d'actions en commun“. Elles s'apparentent très largement à la mise en forme et au renforcement d'initiatives déjà existantes et ne présentent guère de nouveauté, mise à part une incursion sur le terrain du droit pénal.

Le paragraphe 1 du nouvel article 30 TUE correspond à la nécessité d'un encadrement de l'action policière. Il énumère dans quatre alinéas successifs les différentes modalités de coopération opérationnelle entre les autorités compétentes, de formation et d'échanges techniques. Cette coopération embrasse un champ d'intervention potentiel très large dans „le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales“, quitte à se centrer plus spécifiquement sur la criminalité financière ou la criminalité organisée.

Le paragraphe 2 de l'article 30 concerne la face la plus visible de cette coopération policière, c'est-à-dire l'action d'Europol dont le Traité de Maastricht faisait déjà expressément mention.

Un renforcement assez conséquent des missions d'Europol est à noter.

Europol peut notamment appuyer la préparation et la mise en oeuvre d'actions opérationnelles menées par des équipes conjointes et coordonner des enquêtes.

Facilitant, appuyant la préparation et „encourageant“ la coordination d'enquêtes nationales, au besoin de manière opérationnelle (§ 2 point a), demandant aux autorités nationales de mener des investigations (§ 2 point b), favorisant la spécialisation, les contacts (§ 2 point c) et la recherche (§ 2 point d), Europol est indéniablement un des centres du dispositif de cette Europe de la sécurité. L'essentiel de sa mission consiste à offrir un point de contact et d'expertise aux différents systèmes nationaux.

On notera néanmoins la clé d'interprétation du texte de l'article 30 TUE avec la répétition de la notion „d'autorités compétentes“ dans les Etats membres qui préserve manifestement la souveraineté de ces derniers, en particulier devant la crainte d'une immixtion d'Europol dans les procédures juridiques internes. Ces „autorités compétentes“ sont en effet le point de passage obligé de toute la coopération policière et leur attitude de coopération ou de blocage conditionnera entièrement le succès de cette dernière. En l'état actuel du droit, il sera simplement permis à Europol „d'attirer l'attention“ des autorités judiciaires compétentes au plan interne sans que cela constitue une obligation contraignante.

Le Conseil d'Etat est toutefois bien plus réservé quant à la possibilité indirecte offerte à Europol d'effectuer des enquêtes. S'il est exact que les agents d'Europol ne peuvent qu'assister à des enquêtes notamment pour les devoirs de police classiques (interrogatoire, perquisition, etc.), il n'en demeure pas moins que par le biais de ses propres pouvoirs Europol peut constituer un dossier sur la base des renseignements demandés en vertu des pouvoirs lui conférés par la Convention Europol au sujet de certaines activités criminelles dans un pays. Il s'agit en l'occurrence bien plus que d'attirer l'attention d'un Etat membre sur un fait alors qu'un début d'enquête est déjà transmis à cet Etat.

Le problème fort complexe, il est vrai, du contrôle d'activités policières dans toute société démocratique par des autorités judiciaires n'a pas été réglé par le traité encore que la déclaration No 7 y fasse référence. Il appartient aux Etats membres d'y apporter une réponse d'autant plus importante que cette question touche aux fondements de l'Etat de droit. Le Conseil d'Etat rappelle à ce sujet les trois vives critiques que la Convention Europol a suscitées à juste titre dans différents milieux judiciaires et notamment en Allemagne.

La volonté qui tend à faciliter cette coopération en matière procédurale et d'exécution est actée, ce qui devrait encourager les débuts de réalisation en ce sens, de même qu'il faut noter les souhaits de faciliter l'extradition, d'éliminer les sources d'incompatibilité et de prévenir les conflits de compétence.

L'article 31 alinéa e TUE inscrit l'adoption progressive de mesures permettant l'émergence de „règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables“. Ceci est certes souhaité dans certains domaines, il est vrai aux contours indéfinis: le terrorisme, la criminalité organisée et le trafic de drogue. Loin d'aller directement vers une unification des systèmes pénaux nationaux, la formule est prudente afin de préserver l'indépendance des systèmes législatifs et judiciaires des Etats membres, pour des raisons de constitutionnalité évidentes. Il s'agit donc d'une harmonisation minimale, centrée sur la politique criminelle des Etats membres et les conduisant à appréhender communément un certain nombre de comportements criminels, le traitement pénal relevant de leur appréciation souveraine. Il s'agit donc modestement de s'orienter à terme vers des standards minima en deçà desquels il ne serait plus possible de descendre à l'avenir. Cette interprétation est du reste confirmée par une déclaration de la Conférence „estimant que ces dispositifs ne doivent pas avoir pour effet d'obliger un Etat membre dont le système judiciaire ne prévoit pas de peine minimale de les adopter“. Ce système d'un socle commun d'infractions pourrait également permettre de résoudre la délicate question de la double incrimination.

L'approche a au moins pour mérite de souligner l'essentiel: l'unité du territoire de l'Union européenne ne peut plus s'accommoder d'une diversité juridique de principe.

d) Les limites de la coopération intergouvernementale

Un fait ressort tout d'abord du nouveau troisième pilier: l'ensemble du titre VI TUE est inspiré par le refus de toute action autonome de l'Union qui prenne une autre forme qu'une action instrumentale. Ce refus n'est peut-être pas à la hauteur des espérances et des attentes d'une opinion publique européenne réclamant de l'Union européenne des réponses efficaces à des problèmes sécuritaires excédant le traitement répressif national.

*

V. LES DROITS DE L'HOMME

L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme n'est pas mentionnée au Traité d'Amsterdam et n'est pas non plus rendue possible par l'établissement d'une compétence communautaire générale en matière des droits de l'Homme. Ce n'est pas à dire, cependant, que son apport soit négligeable. Il y a lieu de noter toutefois la lente, progressive et inexorable montée en puissance des droits de l'Homme dans le système de la Communauté et de l'Union, depuis que la Cour de justice les y a introduits par le biais des principes généraux du droit communautaire.

Le Traité d'Amsterdam constitue en effet un pas dans la consécration des droits de l'Homme au sein de la Communauté et de l'Union européenne. On peut dire que le traité affermit le statut des droits de l'Homme en droit communautaire, tout en accroissant l'étendue de leur protection.

Si le Traité d'Amsterdam, on l'a dit, exclut implicitement toute perspective d'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'Homme, il réaffirme toutefois que le respect des droits de l'Homme – notamment de ceux que proclame la Convention européenne – est assuré par le biais des principes généraux du droit communautaire, et il renforce la compétence de la Cour de justice à cette fin, dans une mesure qui n'est d'ailleurs pas sans soulever de délicats problèmes.

L'avis 2/94 de la Cour de justice estimait qu'une adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'Homme „revêtirait une envergure constitutionnelle“ et „ne saurait être réalisée que par la voie d'une modification du traité“. Le refus de l'adhésion à la Convention se traduit par un maintien pur et simple du *statu quo*: le libellé de l'article 6 § 2 (4) TUE reproduit sans changement celui qui figurait dans le Traité de Maastricht.

La clause générale concernant les droits de l'Homme au sein de l'Union européenne n'est donc pas modifiée: le remaniement de l'article F (désormais 6) laisse intact son deuxième paragraphe. L'Union continue de respecter les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis, notamment par la Convention européenne des droits de l'Homme, en tant que principes généraux du droit communautaire. Cela laisse à la Cour de justice des Communautés européennes toute latitude pour adapter, le cas échéant, les droits proclamés par la Convention à ce qu'elle estimera être les spécificités du droit communautaire et pour s'écarter, au nom de ces considérations, des interprétations consacrées à Strasbourg. La Cour de justice se trouvera donc encore placée dans une situation qui n'est plus celle d'aucune juridiction suprême, même constitutionnelle, des Etats membres: aucun recours intenté devant la Cour de Strasbourg ne pourra aboutir à une remise en cause directe de ses décisions en matière de droits fondamentaux.

Mais ce n'est pas à dire cependant que ce refus d'accepter un contrôle extérieur signifie une absence de risque de contrariétés entre les deux Cours.

L'une des avancées les plus notables du Traité d'Amsterdam consiste dans l'intégration d'une partie du „troisième pilier“ (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, titre VI du Traité de Maastricht) dans le premier pilier, c'est-à-dire dans le pilier communautaire. Cette opération traduit bien le lien existant entre ces problèmes et le principe communautaire fondamental de la libre circulation des personnes. Elle s'accompagne d'un accroissement de la compétence de la Cour de justice, qui touche, de manière inégale, la partie „communautarisée“ de la matière et celle qui continue de relever du titre VI TUE.

Ces modifications sont extrêmement importantes pour la protection des droits de l'Homme: non seulement parce que les politiques de la Communauté et de l'Union envisagées ici sont placées sous le signe de l'instauration progressive d'un „espace de liberté, de sécurité et de justice“, mais aussi parce que la Cour de justice, désormais officiellement instituée gardienne des droits fondamentaux, agira ici dans un domaine hautement sensible jusqu'ici réservé à la compétence des Etats (étant rappelé que cette dernière signifie concrètement un possible contrôle des instances de la Convention européenne des droits de l'Homme). Il faut noter que la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes instituée à Amsterdam ne manquera pas de poser la question de la coordination avec celle de la Cour de Strasbourg, compte tenu précisément de l'étroite imbrication des compétences communautaires et nationales en la matière.

La compétence préjudicielle de la Cour de justice, dans le domaine couvert par le titre IV TCE, connaît en effet d'importantes restrictions. Aux termes de l'article 68 TCE, elle ne peut s'exercer qu'à l'initiative d'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne (ce qui exclut les saisines émanant des autres juridictions) et elle revêt, pour cette dernière, un caractère facultatif. En compensation, la faculté de saisir, à titre préjudiciel, la Cour de justice d'une demande d'interprétation est ouverte au Conseil, à la Commission ou à un Etat membre (mais pas au Parlement), étant précisé que „L'arrêt rendu par la Cour de justice en réponse à une telle demande n'est pas applicable aux décisions des juridictions des Etats membres qui ont force de chose jugée“, formule qui suggère fortement que l'autorité de chose interprétée par la Cour s'impose, au contraire, dans les instances non encore définitivement tranchées. Il est également instauré une limitation matérielle à la compétence pour statuer sur les mesures ou décisions prises en application de l'article 62, point 1) TCE, portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Cet article concerne les mesures visant „à assurer l'absence de tout contrôle des personnes qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants de pays tiers lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures“. L'interdiction ici faite à la Cour est à souligner, dans la mesure où elle constitue une exception à la communautarisation effective de la matière.

En ce qui concerne les dispositions du Traité de l'Union européenne relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, elles peuvent donner lieu, désormais, à une compétence de la Cour de justice pour „statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application“ (art. 35 TUE). Mais cette compétence de la Cour de justice doit faire l'objet d'une acceptation de la part de l'Etat concerné, sous la forme d'une déclaration faite lors de la signature du Traité d'Amsterdam ou d'une option prise par l'Etat membre postérieurement. L'Etat acceptant a le choix entre ouvrir la possibilité de saisir la Cour de justice aux seules juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne ou à l'ensemble de ses juridictions. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit en principe d'une saisine facultative mais, aux termes de la déclaration adoptée par la conférence, il sera loisible aux Etats acceptants de prévoir que la saisine de la Cour soit rendue obligatoire pour les juridictions suprêmes.

La compétence de la Cour est également affectée par le paragraphe 5 de l'article 35 TUE: „La Cour de justice n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.“

C'est donc un système particulièrement complexe qui, aux termes du Traité d'Amsterdam, gouverne les nouveaux chefs de compétence de la Cour de justice. On notera, en particulier, dans le cadre du Traité sur l'Union européenne, l'apparition d'un mécanisme d'acceptation de la compétence de la Cour qui n'est pas sans rappeler les systèmes optionnels existant au sein de la Convention européenne des droits de l'Homme avant le 11^e Protocole. Mais, en toute hypothèse, l'intervention de la Cour de justice soulève la délicate question d'une concurrence avec la Cour européenne des droits de l'Homme.

Les risques d'interférences issus du Traité d'Amsterdam concernent, compte tenu de l'importance du champ désormais ouvert à la compétence de la Cour de justice, de nombreux droits consacrés par la Convention européenne. La disposition la plus directement affectée sera sans doute l'article 8, qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance. Outre les problèmes de protection de la vie privée face à la collecte, par diverses administrations, de données de caractère personnel, c'est à la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'Homme consacrant une protection des étrangers face à des mesures d'éloignement forcé du territoire que l'on songe, encore que l'interdiction faite à la Cour de justice de statuer sur des questions intéressant l'ordre public et la sécurité intérieure soit de nature à diminuer cet impact, s'agissant en tout cas de mesures d'expulsion. C'est ici que l'on mesure un effet surprenant de la complexe construction d'Amsterdam, s'agissant des droits de l'Homme: la soustraction de certaines questions à la Cour de justice a pour effet paradoxal de les réintégrer dans des logiques purement nationales, par là même susceptibles d'être remises en cause devant les instances de Strasbourg.

Le respect des droits de l'Homme est par ailleurs érigé en condition impérative d'appartenance à l'Union européenne et un système de sanctions est mis en place pour en assurer l'effectivité. Par ailleurs, le Traité d'Amsterdam multiplie les références aux droits de l'Homme et complète notablement la protection assurée à ceux-ci au sein du système communautaire.

L'étroitesse des liens qu'implique l'appartenance aux Communautés, puis à l'Union, a toujours impliqué une très grande proximité entre les Etats membres, tant du point de vue de leur système économique que de celui des valeurs fondamentales sur lesquelles les Etats reposent. En conséquence, l'adhésion aux valeurs libérales et démocratiques a toujours été une condition *sine qua non* mise à l'adhésion d'un nouvel Etat, d'ailleurs si évidente que l'on n'avait pas éprouvé le besoin de l'énoncer: il n'a été question de l'adhésion de la Grèce, puis de l'Espagne et du Portugal, qu'après que ces pays eurent définitivement rompu avec les régimes autoritaires qu'ils avaient connus. Le respect des droits de l'Homme va donc officiellement conditionner l'adhésion à l'Union européenne, tandis que ceux des Etats membres qui viendraient à s'en affranchir encourront désormais des sanctions.

L'article 7 TUE prévoit en effet, en son paragraphe 1^{er}, que le „Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la

Commission et après avis conforme du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre de principes énoncés à l'article 7, § 1 TUE, après avoir invité le Gouvernement de cet Etat membre à présenter toute observation en la matière". La formule utilisée („violation (...) de principes") implique qu'il n'est pas nécessaire que les principes de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'Etat de droit soient violés simultanément: il suffit que deux de ces quatre principes le soient.

Les références aux droits de l'Homme sont assez nombreuses dans le Traité d'Amsterdam, ce qui traduit également la profonde pénétration des droits de l'Homme dans l'ordre juridique communautaire. On peut d'abord rappeler le choix de l'expression „espace de liberté, de sécurité et de justice" pour caractériser l'action de l'Union et de la Communauté dans l'ancien secteur de la justice et des affaires intérieures.

Le principe d'égalité, notamment entre hommes et femmes, a toujours revêtu une grande importance au sein du système juridique communautaire. Le Traité d'Amsterdam consacre cette situation en multipliant les proclamations de l'égalité. C'est ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes est mentionnée dès l'article 2 TCE, au titre des missions assignées à la Communauté, alors que l'article 119 TCE (141 dans la nouvelle numérotation) ne consacrait que l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins.

Plus généralement encore, le Traité d'Amsterdam insère dans le Traité instituant la Communauté européenne un article 13 aux termes duquel le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen 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 convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle". Cette habilitation à agir pour lutter contre les discriminations est limitée aux compétences que le traité confère à la Communauté et aux facteurs de discrimination expressément mentionnés. La comparaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme est révélatrice. En premier lieu, la liste des facteurs dont la prise en considération est interdite varie d'un texte à l'autre, la Convention mentionne „le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance". En second lieu et surtout, la liste dressée par la Convention n'est pas exhaustive („toute autre situation" est également visée).

Le nouvel article 13 TCE permettra à la Communauté d'entreprendre, sur des bases assurées, diverses actions destinées à lutter contre le racisme ou la xénophobie ou encore contre les discriminations subies par les homosexuels.

*

VI. LA COOPERATION RENFORCEE

L'introduction du concept de coopération renforcée dans le cadre du traité est une innovation majeure. Certes, la construction européenne a toujours connu différents types de différenciation, mais il s'agissait en principe de coopérations *ad hoc*. Il s'agit maintenant de faire de la coopération renforcée une modalité pour favoriser l'intégration. La codification de cette forme de coopération comporte sans aucun doute des avantages. Elle en permet la création au sein même de l'Union et non pas en dehors, comme ce fut le cas pour Schengen qui une fois intégrée dans l'Union constitue une coopération renforcée *per se*. Elle prévoit les modalités et les conditions de son lancement (p. ex. réalisation des objectifs de l'Union, une majorité des Etats membres, préservation de l'acquis communautaire etc.) comme de son fonctionnement (cadre institutionnel unique, respect des dispositions institutionnelles pertinentes du traité).

L'expérience montre que le lancement de coopérations renforcées peut créer une dynamique considérable. L'Union économique et monétaire en est un exemple. La coopération renforcée peut d'autant plus exercer un effet d'entraînement si elle reste ouverte à tous les Etats membres qui souhaitent la rejoindre ultérieurement.

Il faut toutefois admettre que les conditions pour le lancement d'une coopération renforcée sont relativement restrictives, comme le montre l'article 11 TCE qui précise certaines modalités particulières pour la coopération renforcée dans le pilier communautaire. C'est ainsi qu'un Etat membre peut s'y opposer, s'il invoque des raisons de politique nationale importantes. Il s'agit donc d'une nouvelle version

du „compromis de Luxembourg“ permettant à un Etat de bloquer une coopération renforcée au nom de l'intérêt national.

L'article 40 TUE, qui prévoit la création d'une coopération renforcée au sein du Titre VI (coopération policière et judiciaire), a une disposition identique.

On peut évidemment se demander pourquoi la coopération renforcée n'a pas été introduite dans la PESC, d'autant plus qu'elle existe du moins en dehors du Traité dans le cadre de l'UEO. L'abstention constructive permet-elle de contourner certains blocages que l'unanimité peut parfois entraîner? La coopération renforcée dans la PESC aurait permis à l'Europe d'agir, dans certaines circonstances, plus rapidement et davantage collectivement.

Si les coopérations renforcées peuvent représenter une réponse adéquate à la fois à des situations de blocage comme à une Union élargie plus diverse, il est à ce stade difficile d'en apprécier la portée. Est-ce qu'elles amèneront progressivement une Europe à plusieurs vitesses remettant en cause le cas échéant la solidarité au sein de l'Union ou est-ce qu'elles maintiendront une dynamique suffisante du projet européen?

Les conditions institutionnelles devraient présenter des garanties suffisantes pour notre pays même si on peut s'interroger sur sa capacité théorique de ne pas rejoindre une coopération renforcée dans l'un ou l'autre domaine. Le fonctionnement de l'UEM et tout particulièrement de l'EURO-X fournira un exemple extrêmement important sur la nature d'une coopération renforcée. La question d'une Europe du „noyau dur“ reste posée.

*

VII. PROCEDURE D'APPROBATION DU TRAITE ET ASPECTS CONSTITUTIONNELS

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

Juridiquement, le caractère temporaire du transfert ressort de l'article 13 du Traité d'Amsterdam qui prévoit que ce traité est conclu pour une durée illimitée. Or la dénonciation est de droit pour les conventions internationales à durée illimitée.

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

Abstraction faite des dispositions comportant des transferts de souveraineté et qui en raison de l'article 49bis n'appellent plus de révision de la Constitution, le Traité d'Amsterdam ne contient pas de dispositions dont l'approbation serait incompatible avec une prescription constitutionnelle.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi portant approbation du Traité d'Amsterdam.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 12 mai 1998.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Paul BEGHIN