

Chapitre VI

L'Europe des petits pas ou le traité d'Amsterdam

1. Une nouvelle étape?

Le traité d'Amsterdam n'a de toute évidence pas répondu à l'attente ni aux espoirs qu'avait suscités la révision programmée par le traité de Maastricht. Auparavant, les négociations qui ont abouti aux traités de l'Acte unique européen et au traité de Maastricht ont été marquées par la volonté de faire progresser l'intégration. Cette volonté politique s'est manifestée sous la forme d'une "négociation par synergie" par opposition à la méthode des "paquets communautaires" qui sont des compromis intersectoriels. Comme l'avait constaté Emile Noël, la négociation par synergie ne procède pas par réduction des propositions mais en revanche par un processus cumulatif au cours duquel chaque Etat membre apporte sa contribution qui conduit, par une dynamique mutuelle, à enrichir le résultat final¹.

Selon les témoins directs, les négociations d'Amsterdam ont été particulièrement difficiles. Tout d'abord, l'euro, la dimension sociale et l'emploi ont polarisé, à juste titre, une grande partie des efforts. Malgré les difficultés économiques et le chômage qui affectent la plupart des pays membres de l'Union, ceux-ci se sont engagés au prix de sacrifices à respecter les critères de Maastricht. Le Conseil européen a définitivement donné le feu vert au lancement de la monnaie unique au 1er janvier 1999 tout en renforçant la coordination des politiques économiques au service de l'emploi. A la demande de la France, le Pacte de stabilité et de croissance qui a été adopté dans son intégrité a été accompagné de deux résolutions qui placent l'emploi de manière concrète au coeur des priorités de l'Union. Dans le prolongement de ces préoccupations, s'inscrivent un nouveau chapitre emploi et le renforcement des dispositions en matière sociale qui visent à instituer un meilleur équilibre entre l'économique et le social dans la perspective d'un "modèle social européen". D'autre part, ces négociations se sont déroulées dans une conjoncture générale moins favorable à une accélération de l'intégration européenne. Les

¹ L'expression "négociation par synergie" est due à Emile Noël alors secrétaire général de la Commission et cheville ouvrière de la négociation. Cf. son rapport "L'Acte unique européen et le développement de la Communauté européenne" présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique à Washington, 1988, p. 4.

signes ne manquent pas: un certain fléchissement du soutien de l'opinion publique, quelques fissures au sein du couple franco-allemand censé former le noyau dynamique de l'Union, le clivage entre les grands et les petits et moyens Etats membres à propos de la composition de la Commission et de la nouvelle pondération des voix au Conseil, sont autant de nuages dans le ciel européen. De surcroît, plusieurs tentatives visant à affaiblir le rôle de la Commission, qui par chance ont été écartées, sont le reflet de l'intention de certains pays de mettre à profit les divergences qui dépassent le simple manque de volonté politique. D'où le souci de préserver les acquis institutionnels et de procéder par petits pas, en laissant à plus tard les questions fondamentales de l'approfondissement et du renforcement des institutions de l'Union. Comme le constate le commissaire Marcelino Oreja, l'objectif de la préparation institutionnelle à l'élargissement n'a pas été atteint, alors qu'il était un des objectifs essentiels de la Conférence intergouvernementale². Contrairement aux expériences des négociations antérieures, cette fois-ci le Conseil européen, au lieu de donner une impulsion politique pour accomplir un saut qualitatif à la mesure des défis auxquels est confrontée l'Union, a dû limiter les dégâts et se contenter des progrès sectoriels et des retouches institutionnelles. C'est en se situant dans ce contexte défavorable marqué selon le Président Jacques Santer par un certain manque de volonté politique et une tendance inquiétante à privilégier des vues purement nationales, qu'il faut s'essayer à dresser un bilan de la Conférence intergouvernementale et du Conseil européen d'Amsterdam. Dans son discours à la session plénière du Parlement européen, il a déclaré: "Pour moi, le texte de la Présidence mariait ambition et réalisme. J'espérais qu'un effort supplémentaire serait fait au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour le renforcer et l'améliorer. Les craintes que j'avais exprimées le 11 juin dernier devant vous, Monsieur le Président, se sont en partie révélées exactes. Sur l'un ou l'autre point, il y a eu recul. Et que dire de l'inflation de protocoles et de déclarations, 14 protocoles, 46 déclarations. Il s'agit d'un record qui n'ajoute pas à la lisibilité du Traité"³.

Le décor ainsi posé, je me propose de mettre l'accent sur les résultats positifs que l'on peut retenir de cet exercice qui, contrairement aux bonnes intentions, n'a pas abouti à un texte compréhensible et cohérent plus accessible aux citoyens européens. Traité hermétique et compliqué accompagné d'une foule de protocoles et de déclarations, il a le mérite d'avoir préservé l'essentiel des acquis et accompli des progrès certes insuffisants et partiels, mais qui vont

² *Lettre circulaire* de Marcelino Oreja, membre de la Commission européenne, Bruxelles, le 18 juin 1997.

³ Discours de M. Jacques Santer. *Le Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, le 26 juin 1997, p. 3.

dans la bonne direction en ajoutant de manière pragmatique quelques pierres à l'édifice de la future Fédération européenne.

2. Quelques progrès substantiels

La désillusion générale provoquée par le Traité d'Amsterdam a occulté, dans une large mesure, les avancées plus discrètes mais non moins importantes en matière des droits fondamentaux, de l'intégration de la dimension de l'emploi et du social ainsi que de l'accord de Schengen. Il en va de même de la communautarisation du troisième pilier et des améliorations dans le domaine de l'environnement notamment^{3a}. Dans l'ensemble, ces progrès constituent des réponses aux demandes des citoyens qui concernent à la fois leurs droits, leur travail et leur sécurité.

Les droits fondamentaux communs aux Etats membres constituent le fondement de l'Union: les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'Etat de droit⁴. Treize ans après le Projet de traité de l'Union européenne adopté par le Parlement européen sous l'impulsion d'Altiero Spinelli, le Traité d'Amsterdam institue un mécanisme de sanctions contre un Etat qui violerait ces principes⁵. La constatation d'une "violation grave et persistante" est du ressort du Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen. Tout en prenant sa décision à l'unanimité, le Conseil ne tient pas compte du vote du représentant de l'Etat membre concerné ni des abstentions des membres présents ou représentés. De plus, sa décision ne peut être prise sans avis conforme du Parlement européen formulé à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres. Ainsi, la participation du Parlement européen est déterminante. La constatation d'une violation faite, le Conseil est habilité à suspendre à la majorité qualifiée, certains des droits découlant de l'application du

^{3a} Les efforts communs en faveur de la protection de l'environnement ont depuis longtemps une cote élevée (83%) parmi les objectifs prioritaires de l'Union européenne. Dans ce domaine 69% préfèrent que des décisions communes soient prises au niveau de l'Union plutôt qu'au niveau national (26%) *Eurobaromètre* cité pp 54 et 59.

⁴ Les résultats de *L'Eurobaromètre* no 45, printemps 1996, p. 54 et tableau 3.11, confirment la haute priorité que les opinions publiques des Etats membres attribuent aux droits fondamentaux: encourager les droits de l'homme (81%), égalité de traitement indépendamment du sexe ou de la nationalité (87 et 86%), respect de la loi et de la justice (86%).

⁵ L'article F modifié du traité sur l'Union européenne et un nouvel article Fa sur les mesures à prendre en cas de violation par un Etat membre des principes sur lesquels est fondée l'Union.

traité à l'Etat en question, y compris son droit de vote au Conseil. (art. Fa du traité sur l'Union européenne et art. 236 du traité de la CE). Ces dispositions novatrices non seulement renforcent les droits et principes fondamentaux mais encore prévoient des *sanctions* dans les cas où ils ne sont pas respectés. Elles s'appliquent aux Etats membres tout en constituant de manière explicite et claire une condition *sine qua non* de toute candidature d'un Etat européen.

Les droits des personnes et des citoyens ont été renforcés et les procédures pour les promouvoir et les appliquer, ont été institutionnalisées. La mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est devenue une obligation concrète⁶. En raison même de l'échec patent du troisième pilier, la demande discrète mais forte a été prise en considération par le nouveau Traité. La communautarisation de ce secteur porte aussi bien sur les frontières intérieures et extérieures, sur les politiques de visas, d'asile et d'immigration⁷ que sur la coopération judiciaire en matière civile. Dans ces divers domaines, les résultats sont allés au-delà des prévisions. Malgré quelques résistances, la coopération intergouvernementale qui s'est avérée impuissante a fait place à la méthode communautaire: usage de directives ou de règlements au lieu de conventions, instauration du contrôle judiciaire par la Cour de justice et introduction du droit de proposition de la Commission qui entrera en fonction après une période de cinq ans se substituant à l'initiative des Etats membres ou de la Commission. De plus, le processus de décision au Conseil suit le cours habituel au sein du Coreper et de ses groupes de travail, assurant ainsi une plus grande cohérence et une efficacité accrue.

Une autre innovation consiste en un article nouveau 6A qui est inséré dans le traité de la Communauté européenne et qui prévoit des mesures que le Conseil a la faculté de prendre à l'unanimité sur proposition de la Commission en vue de *combattre toute discrimination* fondée sur le sexe⁸, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Ces garanties contre la discrimination visent à tirer la leçon de certains conflits nationaux ou ethniques ainsi qu'à satisfaire les demandes des citoyens. Plus d'une d'entre elles trouvent leurs prolongements dans d'autres dispositions du Traité notamment celles relatives à la lutte contre l'exclusion sociale ou à l'égalité des chances et de traitement des

⁶ Un nouveau titre est inséré dans le traité de la Communauté européenne: libre circulation des personnes, asile et immigration et les articles A et B qui y figurent rendent opérationnelle la mise en place de cet espace.

⁷ A titre d'exemple 76% des personnes interrogées considèrent que le problème est prioritaire et que l'Union européenne devrait s'en occuper de manière plus active (Eurobaromètre cité, p. 54 et t. 3.11). De même, 59% préfèrent confier cette politique à l'Union contre 34% au gouvernement national (p. 59).

⁸ Les actions contre la discrimination font partie des hautes priorités: lutte contre l'exclusion sociale (73%), égalité des chances et de traitement des femmes et des hommes (68%) et des minorités (66%).

femmes et des hommes inscrites au chapitre de la politique sociale. Ce sont autant d'éléments qui aux côtés de la reconnaissance du rôle des services d'intérêts généraux, de la télévision publique et du renforcement du volet politique sociale témoignent, bien que de manière fragmentaire, de l'existence d'un *modèle européen de société* distinct de ceux de l'Amérique ou de l'Asie.

Ce sont là quelques exemples certes de première importance choisis parmi les avancées substantielles accomplies par le traité d'Amsterdam auxquelles on pourrait ajouter d'autres innovations déjà mentionnées telles que les politiques sociale et de l'emploi, les dispositions renforcées et étendues en matière de l'environnement ainsi que celles qui précisent la portée du principe de subsidiarité ou introduisent la notion de *transparence*⁹. Cette dernière ouvre un accès plus large des citoyens et de leurs associations aux documents des Institutions. Ainsi se trouve confirmé le droit d'accès au Parlement européen et prévu le principe d'ouverture quant aux documents du Conseil et de la Commission. Pour la plupart des pays membres à l'exception de certains pays nordiques, la distinction est admise entre les décisions législatives ouvertes et les décisions exécutives closes en principe. Or, le Conseil exerce à la fois des fonctions législatives et des fonctions exécutives. Les premières qu'il partage le plus souvent avec le Parlement européen seront en général ouvertes aux citoyens. L'ensemble de ces mesures visent à réduire la distance entre les institutions européennes et les citoyens et leurs associations.

La même intention transparait dans le protocole qui a pour but de mettre en oeuvre le *principe de subsidiarité*¹⁰, un des principes de base du fédéralisme dont l'application généralisée est souvent sous-entendue. En effet, ce principe est inscrit dans la répartition des pouvoirs à divers échelons qui est une marque distinctive des systèmes fédératifs. Les précisions qu'apporte ce protocole permettent de donner une forme plus juridique à ce principe tout en ayant des effets pédagogiques en particulier auprès des Etats membres qui ne sont pas coutumiers des pratiques fédératives. De fait, il s'agit là d'un apprentissage en commun de l'attribution et de l'exercice des pouvoirs aux niveaux de l'Union, des Etats membres ainsi que des régions, villes et collectivités locales. Ce même principe de subsidiarité peut être utile dans la répartition des fonctions entre les secteurs public et privé. Ainsi, par certaines innovations

⁹ Un nouvel article 191 A dans le traité de la Communauté européenne.

¹⁰ Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En vertu du principe de proportionnalité l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. L'application du principe de subsidiarité figure parmi les priorités (64%) *Eurobaromètre* cité, p. 58.

qui ont passé presque inaperçues, le Traité d'Amsterdam contribue à enrichir plus d'un aspect substantiel de l'Union européenne.

Tel est le cas également de l'idée d'une *coopération plus étroite*¹¹. Cette coopération renforcée - déjà présente dans les périodes de transition et dans l'UEM ainsi que dans la proposition du *groupe parlementaire CDU/CSU* et visant à former un noyau fédérateur - a été officiellement reprise dans la lettre Chirac-Kohl de décembre 1995. Le long débat qui s'en est suivi a donné lieu à l'insertion de deux articles légèrement différents dans le Traité sur l'Union européenne et l'autre dans le Traité de la CE. Parmi les clauses générales, figure une série de conditions: il faut notamment que la coopération plus étroite favorise la réalisation des objectifs et des intérêts de l'Union, soit utilisée en dernier ressort et au moins par une majorité d'Etats membres; qu'elle soit ouverte à tous les Etats membres d'où il découle que tous les membres du Conseil peuvent participer aux délibérations alors que seuls les membres engagés dans une coopération renforcée prennent part à l'adoption des décisions ainsi qu'à leur mise en oeuvre que les Etats non participants ont l'obligation de ne pas entraver. Dans le cadre du traité de la CE, il est précisé que la coopération renforcée ne peut concerner les compétences exclusives de la Communauté ni affecter ses politiques, actions ou programmes; elle ne peut avoir trait à la citoyenneté de l'Union ni faire de discrimination entre les ressortissants des Etats membres. A ces diverses conditions générales, un groupe d'Etats membres a la possibilité de jouer le rôle de l'avant garde sans affecter la solidarité de l'ensemble mais en contribuant à faire progresser l'Union en entraînant tous les membres dans son sillage. Ces diverses innovations ont fait discrètement leur apparition. Leur portée effective ne pourra être évaluée qu'à l'expérience et au vu de l'utilisation que les Etats membres en feront à l'avenir. Il est opportun cependant de se demander s'il n'est pas souhaitable, et de surcroît probable que la coopération plus étroite soit organisée de préférence autour d'un même noyau fédérateur afin qu'en évitant une trop grande dispersion, on préserve une certaine cohérence de l'Union.

¹¹ Divers termes ont été proposés: coopération renforcée, flexibilité, différenciation, noyau fédérateur ou avant-garde. Ces deux derniers plus positifs ont ma préférence. Cf. Françoise de la Serre et Helen Wallace, *Les coopérations renforcées: une fausse bonne idée?* série études et recherches n° 2, Paris, Groupement d'études et recherches, Notre Europe, 1997.

3. Les retouches institutionnelles

Les questions-clé ayant été renvoyées à plus tard, il reste à passer en revue quelques réformes qui ont abouti en procédant institution après institution¹².

Selon le Président Jacques Santer, deux domaines qui intéressent directement le *Parlement européen* ont fait l'objet d'avancées très significatives¹³. Il s'agit d'abord de la procédure de codécision. D'une part, cette procédure est étendue et elle remplace celle de la coopération à l'exception de quelques cas qui concernent l'UEM. Sans être généralisée, la *codécision* couvre désormais une quinzaine d'articles supplémentaires parmi lesquels plusieurs qui concernent des mesures et des décisions d'application: Fonds social européen, FEDER, politique des transports, interdiction de toute discrimination, liberté de circulation et de séjour. La procédure de codécision a été adoptée en outre dans une série de nouvelles dispositions en matière d'égalité des chances et de traitement de politique sociale et de mesures d'encouragement en matière d'emploi, de lutte contre la fraude et de coopération douanière¹⁴. En revanche, dans 14 cas, la CIG n'a pas suivi les recommandations de la Commission européenne notamment en matière de droit de vote et l'éligibilité, d'actes de portée générale de la PAC et de la pêche, libre prestation des services, réglementation de base antidumping, actions dans le domaine de l'environnement, et réglementation financière¹⁵. L'extension de la codécision a pour conséquence la suppression de la procédure de coopération ainsi que l'élimination de la troisième lecture. Progressivement, les pouvoirs du Parlement européen tendent à s'accroître pour en faire un véritable colégislateur avec le Conseil.

Dans l'ensemble, on constate un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, de ses fonctions aussi bien législatives que de contrôle politique et d'interventions dans un nombre croissant de domaines de l'Union européenne. Outre l'extension de la codécision, le Parlement européen est appelé à appliquer la procédure *d'avis conforme* lors de la prise de sanctions en

¹² Voir les études des *task force* pour la conférence intergouvernementale du Parlement européen, Luxembourg, le 12 mai 1997 et de la Commission européenne, Bruxelles, le 7 juillet 1997.

¹³ Si selon 71% de l'opinion publique la Commission devrait avoir la confiance du Parlement européen (71%), l'égalité du Parlement européen et du Conseil en matière de législation, de taxation et de dépenses de l'Union européenne n'est souhaitée que par 51% contre 20% (Eurobaromètre cité, 3.13).

¹⁴ Articles 6, 8 A par. 2, 51, 56 par. 2, 57 par. 2, 75 et 84, 118, 125, 127 par. 4, 129, 129 D al. 3, 130 E, 130 O al. 2, 130 S par. 1, 130 W. Nouvelles dispositions: articles 119, 191 A, 209 A, 213 A et B; titre nouveau sur l'emploi et la politique sociale: 118 par. 2 et coopération douanière. *Note d'analyse du traité d'Amsterdam*, Task force de la Commission européenne, le 7 juillet 1997, tableau comparatif, p. 2.

¹⁵ Articles 8 B par. 1, 43, 55, 59, 73 C, 99 et 100, 113, 118, 130 B, D par. 1 et 2, 145, 209 et 212 (cf. le *tableau comparatif*, pp. 1 et 2).

cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux¹⁶. Cette progression est accompagnée d'une simplification des procédures parlementaires qui se limitent désormais à trois formes: la consultation, la codécision et l'avis conforme. De surcroît, la troisième lecture qui tout en mettant face à face le Parlement européen et le Conseil - à l'exclusion de la Commission réduite à un rôle secondaire comme il convient à un exécutif - maintenait une certaine asymétrie en faveur du Conseil, est supprimée. Le Parlement européen apparaît dès lors sur un plan d'égalité avec le Conseil. Ainsi se profile et s'affirme le pouvoir législatif bicaméral qui, en assurant la double représentation des Etats membres et des peuples de l'Union, s'engage plus résolument dans la voie du fédéralisme européen. Enfin, le traité d'Amsterdam entérine la pratique selon laquelle le Parlement européen avait coutume d'approuver le choix d'un Président désigné par le Conseil européen. Désormais cette pratique est devenue la règle confirmant le rôle du Parlement européen dans la nomination du Président et des membres de la Commission, sous la forme d'un pouvoir d'investiture. Cette innovation qui fait intervenir le Parlement européen dès l'amorce du processus de nomination du Président prend toute sa signification au vu du renforcement du rôle de leader politique du Président de la Commission. Un exemple de plus de la façon dont le Parlement européen étend son autorité: le processus de démocratisation graduelle suit son chemin.

Si le Parlement européen apparaît comme le principal gagnant, le *Conseil* constitue en regard de sa procédure de prise de décision une déception. En effet, le débat au sujet de la *majorité qualifiée* laissait entrevoir la possibilité de sa généralisation. Or en raison même de sa liaison avec le problème d'une nouvelle pondération des voix cette question n'a reçu qu'une réponse partielle. La majorité qualifiée à Quinze implique la pondération suivante: Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni (10); Espagne (8); Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal 5; Autriche et Suède 4; Danemark, Irlande, Finlande 3; Luxembourg 2. La majorité qualifiée est de 62 voix sur 87 lorsque les décisions sont adoptées sur proposition de la Commission. Dans d'autres cas et dans des domaines sensibles, cette majorité qualifiée est renforcée par l'exigence supplémentaire de vote positif de 10 Etats sur 15. La majorité qualifiée s'applique à la plupart des nouvelles dispositions du traité telles que les mesures incitatives en matière d'emploi et de politique sociale, de santé publique et de mesures anti-fraude. Deux domaines importants sont concernés par la substitution de la majorité qualifiée à l'unanimité, à savoir les régions

¹⁶ Ce nouveau cas prévu d'avis conforme à l'article Fa s'ajoute à quatre autres dispositions en vigueur: adhésion (art. O), Fonds structurels et de cohésion (art. 130 D), propositions du Parlement européen relatives à une procédure électorale uniforme (art. 138 par. 3) et conclusion de certains accords internationaux (art. 228 par. 3, al. 2).

ultrapériphériques et l'adoption du programme-cadre en matière de recherche et de technologie ainsi que ses adaptations ou compléments¹⁷. En principe, les cas de majorité qualifiée relèvent de la codécision lorsqu'il s'agit de fonctions législatives. En revanche, contrairement à ce que laissaient présager les travaux préparatoires de la CIG, plusieurs domaines n'ont pas bénéficié de l'extension envisagée: libre circulation, sécurité sociale et dispositions anciennes du protocole social, professions, fiscalité indirecte et réglementation financière, culture, industrie et environnement entre autres.

Devant les oppositions des petits et moyens Etats en particulier, la question d'une *nouvelle pondération* par l'adoption soit d'une repondération simple, soit d'un système de double majorité des Etats et de leurs populations, a été renvoyée à plus tard. Ce renvoi est justifié notamment par le lien étroit existant entre la pondération, la majorité qualifiée et le nombre de membres de la Commission. Les gouvernements semblent compter sur la pression qu'exercera la perspective immédiate de négociations en vue de l'élargissement sur les uns et les autres pour les inciter à adopter une solution efficace. En effet, les difficultés auxquelles se heurte la prise de décision à quinze connaîtront fort probablement une croissance exponentielle avec l'adhésion de nouveaux membres qui ne feront qu'augmenter les divergences d'intérêts et de visions mais aussi la différences de structures et de mentalités. A propos du Conseil, l'essentiel reste à faire.

Quant au *Conseil européen*, il se profile - de fait et de droit - en tant qu'institution-clé dans les domaines les plus sensibles et hautement politiques tels que la coordination des politiques économiques et la définition des orientations stratégiques de politique extérieure. Là encore, il reste des progrès majeurs à réaliser relatifs à sa capacité décisionnelle et sa méthode de travail.

La *Commission*, à son tour, voit son autorité affirmée grâce à l'intervention des parlementaires européens qui sont appelés à approuver le choix fait par les gouvernements de son futur Président¹⁸. Sa cohésion et sa capacité d'action seront accrues à l'avenir, son Président désigné participant désormais à la nomination des membres de la Commission. Fait significatif, les membres de la Commission sont nommés par les gouvernements des Etats membres "en

¹⁷ L'extension de la majorité qualifiée porte désormais sur des titres et articles suivants: 4 et 5, 118 par. 2, 119 par. 3, 129 par. 4, 191 A, 209 A, 213 A et B, 227 par. 2, 45 par. 3, 56 par. 2, 130 I par. 1 et 2, 130 O et nouvel article sur la coopération douanière (cf le *tableau comparatif*, p. 4).

¹⁸ Modification de l'article 158 par. 2, al. 2.

commun accord" avec le Président désigné qui, de cette manière, dispose d'un pouvoir de négociation, voire d'opposition. C'est une méthode qui se rapproche des procédures nationales de nomination des membres des gouvernements dans les Etats membres et qui garantit une meilleure cohésion d'une institution collégiale.

A la différence de la situation actuelle où le leadership du Président de la Commission dépendait principalement de sa personnalité, les nouvelles dispositions consolident sa position de leader en précisant que la Commission travaille sous la conduite politique de son Président qui de surcroît selon une déclaration de la CIG, dispose du pouvoir qui l'habilite à modifier et à redistribuer les portefeuilles et à réorganiser ses services selon l'intention précédemment annoncée par la Commission Santer¹⁹. Cet accroissement des pouvoirs officiels du Président de la Commission prend toute sa signification à la lumière de sa participation au sein de l'instance la plus haute qu'est le Conseil européen. Par ailleurs, le champ d'action de la Commission et son droit exclusif de proposition formelle se sont étendus au fur et à mesure de la communautarisation des anciens domaines de coopération intergouvernementale. De plus, la Commission a désormais la capacité d'initiative aux côtés des Etats membres au titre des coopérations policière et pénale, domaine qui échappait jusqu'à présent à son droit d'initiative.

Ces quelques progrès ainsi répertoriés témoignent de l'autorité dont jouit la Commission auprès de la majorité des membres. Au cours de ces longues années d'activités, elle a su malgré des hauts et des bas, s'imposer par ses propositions en tant qu'interprète objectif de l'intérêt européen et consolider son autorité grâce à sa compétence et à son efficacité.

Cependant son indépendance et son objectivité n'ont pas eu raison de certaines perceptions et interprétations qui ont tendance à l'assimiler à une institution composée de représentants de gouvernements dont la presse se fait souvent écho. Les divergences entre Etats membres à ce propos n'ont pas manqué de rendre impossible l'adoption d'une solution efficace au sujet du nombre des membres de la Commission. Bien loin de la proposition française de réduire leur nombre à 10 et dans l'impossibilité de rapprocher les positions fort éloignées des Quinze, la CIG a dû se contenter d'esquisser quelques lignes d'orientation en renvoyant la question à une conférence prévue un an au moins avant la date de l'élargissement à plus de 20 Etats²⁰. Cette obligation préprogrammée impose une interdépendance étroite entre plusieurs

¹⁹ Insertion d'un nouveau alinéa à l'article 163 du traité de la Communauté européenne.

²⁰ *Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.*

solutions portant sur la composition de la Commission et la pondération des voix au Conseil en particulier. Problèmes dont la solution vise à assurer le bon fonctionnement des institutions de l'Union élargie. C'est la double méthode d'échéances obligatoires et de "paquets communautaires" qui se reflètent dans cette démarche qui, de surcroît, a permis d'éviter le blocage total en avançant pas à pas.

Dans la proportion où la coopération intergouvernementale a fait place à une méthode communautaire et que les décisions prises par les institutions de l'Union ont acquis une portée plus immédiate à l'égard des personnes, entreprises et groupes, on pouvait s'attendre en bonne logique pour préserver l'équilibre démocratiques entre obligations et droits, que des garanties soient accordées sous la forme de la surveillance de la *Cour de Justice* ainsi que des recours directs de ceux qui sont objet des effets directs des décisions communautaires. Si dans cette perspective la Cour de Justice se voit attribuer des compétences dans les domaines relevant du 3ème pilier des affaires intérieures et judiciaires, ses compétences qui néanmoins demeurent limitées. Ainsi, dans le domaine de la libre circulation des personnes, asile et immigration qui fait partie d'un nouveau titre inséré dans le traité sur l'Union européenne, les compétences de la Cour de justice selon l'article 177 sont applicables selon les conditions limitatives suivantes²¹ : d'une part, le renvoi préjudiciel est limité aux juridictions nationales statuant en dernier ressort et d'autre part la Cour n'est pas habilitée à statuer sur les mesures portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. En outre, le Conseil, la Commission ou un Etat membre peuvent demander à la Cour de statuer sur une question d'interprétation des dispositions de ce titre ainsi que sur les actes qui en dérivent. Dans le cadre du titre VI du traité sur l'Union européenne relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale²² la compétences préjudicielle ne peut être exercée qu'à l'adresse des Etats membres qui l'ont expressément acceptée²³. D'autre part, les personnes n'ont pas d'accès direct à la Cour, seuls les Etats membres et la Commission étant habilités à formuler des recours en annulation. Quant à l'interprétation ou à l'application des décisions à ce titre, la Cour a compétence de statuer sur tout conflit entre les Etats membres ou entre ceux-ci et la Commission. Selon la logique communautaire l'exercice des pouvoirs par les institutions de l'Union devant produire des effets qui affectent directement les personnes, celles-ci devraient acquérir progressivement le droit de recours immédiat à la Cour sans passer nécessairement par la voie de leurs Etats. Aux effets

²¹ Cf l'article 4 du nouveau titre.

²² Il s'agit de la lutte contre le racisme, la xénophobie, la criminalité internationale et le terrorisme, la traite d'êtres humains, les crimes contre les enfants, le trafic de drogues ou d'armes, la corruption et la fraude.

²³ Cf un nouvel article K 7 du traité sur l'Union européenne.

directs correspondraient ainsi à l'avenir des garanties sous la forme d'accès directs à la Cour de Justice. C'est un trait distinctif de la Communauté européenne qui reproduit un des aspects propres aux systèmes fédératifs.

Parmi d'autres retouches institutionnelles, il ne reste qu'à mentionner à titre d'exemple l'extension des domaines de consultation du *Comité économique et social* et du *Comité des régions* aux champs sociaux en particulier. De son côté, le Comité des régions vient d'être doté d'une structure administrative propre ainsi que de pouvoirs consultatifs dans les domaines de l'environnement, du Fonds social ainsi que de la formation professionnelle et du transport qui tous ont été oubliés par le traité de Maastricht malgré leur dimension régionale évidente. Ces lacunes comblées, le traité d'Amsterdam prévoit expressément la possibilité pour le Parlement européen de consulter les Comités. En dernier lieu, on est fondé à se demander quelle est la signification de la disposition nouvelle selon laquelle il y a incompatibilité entre le mandat de membre du Comité des régions et le mandat de parlementaire européen²⁴. Il est probable que cette incompatibilité ne fait que souligner la dimension politique du Comité des régions dans lequel plus d'un observateur voit une future chambre des régions, villes et collectivités publiques. Une sorte de Sénat des régions dont rêvait Denis de Rougemont et qui a fait objet de propositions des Länder. C'est une évolution qui permettrait de réduire la distance entre d'une part, les régions et diverses collectivités publiques et, d'autre part, les institutions de l'Union. Un cas de plus qui confirme que la quête d'un fédéralisme européen original est ouverte.

4. Un secteur politique par excellence: les relations extérieures de l'Union

La menace extérieure figure en bonne place parmi les fédérateurs dans la théorie classique des fédérations. En revanche, elle est à peine mentionnée voire passée sous silence dans la théorie de l'intégration²⁵. Ce n'est que plus récemment que des auteurs tels que P. Soldatos étudient la dimension extérieure de la Communauté européenne²⁶. Parmi les facteurs qui influent le plus sur la formation, le développement et le fonctionnement des fédérations, les

²⁴ Cf l'article 198 A, B et C du traité de la Communauté européenne.

²⁵ Cf. Karl W. Deutsch e.a., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957; Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe, Political, Social and Economical Forces, 1950-1957*, London, Stevens & Sons Limited, 1958.

²⁶ U. Ayberk, *Le mécanisme de la prise de décisions communautaires en matière des relations internationales*, Bruxelles, E. Bruylant, 1978. P. Soldatos, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 75 à 79.

périls communs et les sentiments de solidarité qui en résultent sont souvent invoqués pour expliquer les origines des unions fédératives²⁷. L'exemple de la naissance de la Confédération helvétique illustre le rôle des acteurs extérieurs. D'ailleurs plus généralement, le besoin d'assurer la sécurité extérieure est un des motifs qui poussent les hommes à se réunir en communautés politiques dont la fonction parmi les plus importantes est de les préserver contre les périls extérieurs et d'assurer en commun leur sécurité. Certes, cette motivation initiale ne suffit point à créer une fédération. Mais elle est souvent un facteur qui déclenche l'intégration qui, à son tour, peut prendre la forme d'une union fédérative dans la mesure où elle correspond à une série de conditions pré-fédéralistes ce qui semble être le cas aujourd'hui de l'Union européenne.

Pendant des années, le processus d'intégration portait principalement sur le secteur économique et son prolongement extérieur: Accords d'association, ACP et FED, négociations commerciales - GATT, OMC à titres d'exemples. Depuis les bouleversements de 1989, la dimension de politique extérieure et de sécurité devient prioritaire sous la pression des événements politiques extérieurs et en raison du poids de l'Union dans l'économie mondiale et de son potentiel politique. Sous l'impulsion de ces facteurs, l'Union européenne est appelée à rétablir le parallélisme entre intégration économique et intégration politique dont le déséquilibre constitue une menace pour la poursuite du processus d'intégration. En effet, l'incohérence de la politique extérieure, les tensions et l'insécurité qu'elle peut engendrer ne manquent pas d'avoir des répercussions sur l'Union économique et monétaire ainsi que sur la cohésion et la solidarité communautaires. Il est urgent de recréer la cohésion politique globale de l'Union exposée qu'elle est à des politiques sectorielles, aux visions et pouvoirs éclatés ainsi qu'à la disparité des processus de décision.

Le renforcement de la capacité de l'Union répond à une série de besoins pressants externes et internes:

- soutenir la transition pacifique à la démocratie et le développement économique et social des pays de l'Europe centrale et de l'Est et en particulier de ceux ayant vocation à adhérer à l'Union;
- aider à stabiliser les pays de la CEI et la Russie en particulier, deuxième puissance militaire et nucléaire mais fragilisée par l'instabilité intérieure;

²⁷ D. Sidjanski, *Fédéralisme amphyonique*, Lausanne, F. Rouge et Cie, 1956, p. 2 et *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, LGDJ, 1963, pp. 119-122.

- préparer l'Union à affronter les crises et les conflits en tirant les leçons du conflit yougoslave notamment;
- garantir l'équilibre politique au sein de l'Union à la suite de la réunification allemande afin d'éviter les tentations hégémoniques ou les dérives géopolitiques du passé (voir la proposition de la CDU/CSU);
- assurer la représentation effective de l'Union au sein du Conseil de sécurité;
- pallier les insuffisances du processus intergouvernemental: le peu d'engagement réel du Conseil européen, le rôle prépondérant du Conseil des Ministres des Affaires étrangères, la surcharge qui pèse sur la Présidence (troïka), le caractère trop « diplomatique » du Comité politique - une réminiscence lointaine de la « Commission politique » prévue par le Projet Fouchet du Général de Gaulle - et le rôle modeste sinon marginal de la Commission.
- renforcer le pilier européen de l'UEO au sein de l'OTAN et assurer une autonomie de défense et d'intervention européenne dans le cadre de l'Union européenne.
- former un pôle d'équilibre face au quasi monopole de la puissance américaine.

Une révision à la lumière de l'expérience et de la situation nouvelle s'impose d'autant que les Etats-Unis sont écartelés entre le désengagement et le *leadership* au moyen de l'OTAN notamment. Les fluctuations de la politique américaine souvent en contradiction avec les positions européennes, les incohérences des politiques des Etats européens, sont autant de facteurs qui créent des situations déstabilisantes en Europe (embargos contre le Cuba, la Lybie et l'Iran, accord de Dayton, etc...). D'où le besoin urgent d'assurer la stabilité et la sécurité en Europe en se donnant les moyens d'une politique extérieure et de défense commune. Plus que tout autre, le conflit yougoslave met en relief les carences du système actuel et la nécessité d'une révision fondamentale.

A ce titre, il est opportun de rappeler que l'opinion publique conçoit à 79% contre 15% que "préserver la paix en intervenant plus fermement dans d'éventuels conflits" est une priorité essentielle (*Eurobaromètre* cité p. 54 et t. 3.11). Cette attitude coïncide avec le but prioritaire que l'opinion attribue à 88% à l'Union européenne au cours des dix prochaines années d'aider à l'établissement et au maintien de la paix en Europe (3.10). Dès à présent, entre 67% et 70% estiment que dans le domaine de la politique étrangère à l'égard des pays extérieurs à l'Union européenne les décisions devraient être prises en commun au sein de

l'Union alors que 23% et 22% préfèrent qu'elles soient prises par le gouvernement national (*Eurobaromètre* 44 t. 5.5 et 45 p. 59).

Le traité d'Amsterdam a-t-il apporté une réponse à la hauteur de ces défis extérieurs? En premier lieu, il a renforcé la responsabilité du Conseil européen et précisé le rôle du Conseil et de la Commission celle-ci devenant plus étroitement associée. Il a en outre prévu l'abstention constructive et consolidé l'application de la majorité qualifiée aux actions et positions communes. En fixant des objectifs de politique extérieure, le nouveau traité cherche à donner plus de cohérence à l'action globale de l'Union en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Aussi le Conseil et la Commission ont-ils la responsabilité d'assurer cette cohérence dans le cadre des orientations et stratégies communes définies par le Conseil européen.

Parmi les objectifs généraux de la politique extérieure figurent en particulier la sauvegarde des valeurs communes, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes, le maintien de la paix et de la sécurité internationale ainsi que la promotion des droits fondamentaux²⁸. Dans l'ensemble quelques progrès ont été enregistrés mais dans ce domaine ultra sensible plus qu'ailleurs l'efficacité de l'Union dépend de la volonté politique des Etats membres. Ainsi par exemple une concertation est prévue dans le cadre des fonctions du Conseil de sécurité de l'ONU: les Etats membres permanents sont appelés à défendre les positions et les intérêts de l'Union ce qui n'a pas été le cas lors de la guerre du Golfe et pas toujours à propos du conflit yougoslave. La pratique mesurera la volonté d'oeuvrer de concert dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle en conformité avec les principes au respect desquels le Conseil est chargé de veiller.

Le *Conseil européen* définit comme auparavant les principes et les orientations générales mais il *décide* désormais des *stratégies communes* dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants²⁹. On retrouve ici la distinction entre politiques d'intérêt commun et politiques particulières des Etats membres, distinction établie dans le Rapport Tindemans en 1975. Selon le traité d'Amsterdam, l'intervention du Conseil européen prend la forme d'une décision qui contient des objectifs, la durée et les moyens des stratégies communes. Dans ce cadre, le Conseil des ministres des affaires étrangères prend selon l'article J. 4 des

²⁸ Cf le titre V, article J. 1.

²⁹ Cf l'article J. 3.

décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la politique extérieure commune, adopte des actions opérationnelles et des positions communes. A cet effet, il peut demander à la Commission de lui présenter des propositions pour la mise en oeuvre des actions communes.

Plusieurs innovations retiennent l'attention: la première porte sur *l'abstention constructive* prévue à l'article J. 13. Les Etats qui s'abstiennent ne sont pas tenus d'appliquer la décision mais, en revanche, ils acceptent que la décision engage l'Union en tant qu'ensemble. Il est convenu en outre que dans un esprit de solidarité mutuelle, ils s'abstiennent de toute action susceptible d'entrer en conflit avec la décision ou d'y faire obstacle. Lorsque les Etats membres qui s'abstiennent en assortissant leur abstention d'une déclaration formelle représentent plus du tiers des voix selon la pondération prévue pour la majorité qualifiée, la décision ne peut pas être adoptée. En conformité avec les règles de la majorité qualifiée, c'est une limite logique imposée à l'abstention constructive qui écarte la possibilité qu'une minorité décide d'une action commune au nom de l'Union.

La deuxième innovation d'importance concerne le recours à la *majorité qualifiée*³⁰ lors de l'adoption des actions et des positions communes ou pour la prise de toute autre décision sur la base d'une stratégie commune. Selon la même logique, la majorité qualifiée est utilisée pour toute décision mettant en oeuvre une action commune ou une position commune. Cependant, là encore une limite est imposée lorsqu'un Etat s'oppose pour des raisons de politique nationale importante, notion qui n'est pas sans rappeler celle autrefois inscrite dans l'accord de Luxembourg de 1966. Une réminiscence d'une "sorte de veto" contre lequel cette fois-ci le Conseil statuant à la majorité qualifiée peut recourir auprès du Conseil européen. On espère ainsi éviter la paralysie générale en s'adressant à la plus haute instance politique qui décide, comme de coutume, à l'unanimité.

Une troisième innovation résulte d'un compromis réducteur au sujet de la proposition française de créer un poste de *Haut représentant* de l'Union et de la confier à une personnalité politique³¹. L'idée a été retenue mais la fonction a été confiée au Secrétaire général du Conseil qui de ce fait acquiert une dimension plus politique. Le Haut représentant assiste la Présidence laquelle représente l'Union, exprime les positions de l'Union dans les enceintes internationales

³⁰ Pour être adoptées, les décisions doivent recueillir 62 voix, exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres (art. J. 3, par. 2, al. 3).

³¹ Cf. l'article J. 16.

et assume la responsabilité de la mise en oeuvre des actions communes. La Commission étant pleinement associée à ces tâches, le Président Santer a estimé pouvoir parler d'une "nouvelle troïka" composée de la Présidence, du Secrétaire général et de la Commission qui apparaissent comme conjointement responsables.

Cette interprétation semble confirmée par la création d'une *Unité de planification de la politique et d'alerte rapide* qui, tout en étant sous la responsabilité du Secrétaire général du Conseil, sera composée du personnel provenant de son Secrétariat général, des Etats membres, de la Commission et de l'UEO³². En outre, une coopération appropriée est prévue avec la Commission afin d'assurer une totale cohérence avec la politique extérieure commune et la politique de développement de l'Union. Ce souci de cohérence exprimée à plusieurs reprises apparaît comme le reflet, voire le constat, des incohérences antérieures. Désormais, le lien organique entre diverses dimensions de politique extérieure est fermement établi dont l'Unité de planification est un instrument de soutien. En effet, cette Unité a notamment pour tâche de surveiller et d'analyser les évolutions dans les domaines qui relèvent de la PESC, de recenser les futurs domaines d'intérêt général commun; de fournir des évaluations et de donner rapidement l'alerte au sujet des situations menaçantes et des crises politiques potentielles. A ce titre, on peut se demander si, outre les informations que doivent lui procurer les Etats membres et la Commission, l'Unité de planification et d'alerte ne serait pas amenée à établir ses propres observatoires dans diverses régions. Elle sera appelée de surcroît à développer des liens de communication et de coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et les délégations de la Commission aussi bien qu'avec les représentants spéciaux nommés par le Conseil. Ainsi semble se tisser un réseau intense entre divers acteurs, institutions et organes qui participent de manière plus ou moins proche, à la préparation et à la définition de la politique extérieure commune ainsi qu'à son expression et à sa mise en oeuvre. Cette nouvelle architecture institutionnelle s'appuie sur des bases financières plus solides: les dépenses opérationnelles relèvent du budget communautaire au titre de dépenses "non obligatoires". Sans être révolutionnaire, elle offre un cadre plus structuré prêt à accueillir et à soutenir une politique extérieure plus cohérente de l'Union à condition toutefois que la majorité des Etats membres veuillent s'y engager pleinement.

³² Déclaration relative à la création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide (Acte final).

Les avancées aux chapitres de la *politique commerciale* apparaissent plus modestes. En effet, contrairement à la proposition de la Commission visant à insérer dans l'article 113 les services, la propriété intellectuelle et les investissements directs pour tenir compte de la transformation des structures de l'économie mondiale, les participants à la CIG ont préféré intégrer une nouvelle disposition à l'article 113 au paragraphe 5 qui permet au Conseil d'étendre s'il le juge nécessaire son application aux négociations et aux accords internationaux concernant les secteurs des services et les droits de propriété intellectuelle. Pour ce faire, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Ainsi, le traité d'Amsterdam ne contient pas dès à présent ces nouveaux domaines, mais en revanche, il attribue la faculté au Conseil de les inclure.

En revanche, la monnaie unique, la politique monétaire de l'Union européenne et de la BCE donneront naissance à une nouvelle dimension des relations extérieures et provoqueront une série d'effets directs et indirects. Ils redonneront un nouvel élan au processus de spill over par de multiples effets de débordement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Etant donné l'importance et l'usage quotidien par les acteurs politiques et socio-économiques de la monnaie unique mais surtout du fait de sa présence et son rôle dans toutes les couches sociales, l'euro est appelé à devenir un puissant véhicule de l'Europe. Son impact sur le marché mondial sur lequel il devrait occuper une place de choix aux côtés du dollar sera à la mesure de l'importance du commerce extérieur de l'Union, de son poids économique et politique ainsi que de l'importance de ses activités extérieurs en matière de services bancaires et financiers en particulier. Dès lors, l'Union sera condamnée à assumer de lourdes responsabilités internationales dans le domaine de la politique monétaire qui dès lors s'ajoutera à d'autres dimensions et instruments, de la politique extérieure de l'Union européenne qui englobe à la fois les relations économiques et commerciales, financières et monétaires, les divers partenariats et associations avec les pays de l'Est, les pays du Sud comme de l'Ouest ainsi que la politique étrangère et de sécurité commune. Cet ensemble de plusieurs secteurs qui forme un tout de facteurs interdépendants suscitera progressivement la nécessité d'une conception globale des relations extérieures de l'Union européenne dont la mise en oeuvre exigera un minimum de coordination générale en attendant une politique extérieure d'ensemble cohérente dans ces domaines de portée commune. Domaines qui un jour plus ou moins lointain devront inclure la défense commune.

Pour l'heure, dans le domaine de la *défense commune*, les avancées ont été les plus modestes. Domaine particulièrement sensible et un des principaux attributs de la souveraineté nationale, la défense est, depuis l'échec de la CED, l'objet de tension entre les partisans d'une défense européenne et d'une défense atlantique sous le leadership américain. Or, comme l'a rappelé le Président Chirac en citant le général de Gaulle "il ne peut y avoir de personnalité politique de l'Europe si l'Europe n'a pas sa personnalité au point de vue de la défense" et ajoutant que c'est l'Union européenne qui offre le cadre naturel à l'émergence de cette personnalité. Sur ce chapitre, la CIG a été particulièrement timide. D'ailleurs elle n'a même pas doté l'Union européenne de personnalité juridique tout en l'habilitant à conclure des traités et accords internationaux et en lui attribuant de ce fait une personnalité juridique partielle³³. La retenue dont ont fait preuve les négociateurs et même le Conseil européen est encore plus marquée au titre de la personnalité européenne en matière de défense. Cependant, une lecture attentive de l'article 7 consacré à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi, laisse entrevoir quelques possibilités de progrès. Ceux-ci dépendent de la volonté du Conseil européen lequel a la responsabilité principale du développement de la future défense commune.

Cette même méthode est appliquée au processus d'intégration de *l'Union de l'Europe occidentale* (UEO) dans l'Union européenne. Le nouveau traité confirme (art. 7, par. 1) que l'UEO fait partie intégrante du développement de l'Union dont elle constitue le bras opérationnel. L'UEO assiste l'Union européenne dans la définition des aspects de la PESC qui ont trait à la défense. Et dans le prolongement de ces compétences et de cette collaboration de plus en plus organique, l'Union recourt à l'UEO pour élaborer - comme en témoigne sa participation à l'Unité de planification et d'alerte - et mettre en oeuvre ses décisions et ses actions qui ont des implications dans le domaine de la défense. A cet effet, l'UEO se charge au nom de l'Union des tâches dites de Petersberg auxquelles tous les Etats membres de l'Union sont en droit de participer et qui comprennent 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 (art. 7, par. 2). A ce niveau de haute politique, le Conseil européen affirme son autorité et son rôle d'institution suprême. En tirant les conséquences du fait de la participation des hauts responsables politiques - chefs d'Etat et de gouvernements - le nouveau traité confirme la compétence du Conseil européen à l'égard de

³³ Cf le nouvel article J. 14.

l'UEO en ce qui concerne la définition d'orientations et les décisions des stratégies communes dans la mesure où l'Union a recours à l'UEO. Cependant l'UEO ne comprenant pas tous les Etats membres de l'Union, il est prévu que le Conseil adopte les modalités pratiques pour permettre à tous les Etats qui contribuent aux missions de Petersberg de participer sur un pied d'égalité à la planification et à la prise de décision au sein de l'UEO (art. 7, par. 3). Les vases communicants ainsi établis, l'Union encourage le renforcement de relations institutionnelles avec l'UEO en vue de son éventuelle intégration dans l'Union, si le Conseil européen en décide ainsi. Le Conseil européen s'affirme en tant qu'institution-clé dont dépend la décision sur l'intégration de l'UEO. Il semble dès lors que cette décision pourra être prise sans qu'une nouvelle CIG soit nécessaire mais que son entrée en vigueur demeure subordonnée aux exigences constitutionnelles des Etats membres. Le processus d'intégration de l'UEO dans l'Union est en cours et peut être stimulé par le développement d'une *coopération plus étroite* entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et dans le cadre de l'Alliance atlantique. Parallèlement, l'UEO a vocation à devenir le pilier européen au sein de l'Alliance atlantique. Une fois de plus, la portée réelle des petits pas en matière de défense commune dépendra de la volonté politique et des comportements effectifs des partenaires européens.

5. L'Union à vocation fédérale

Certes les progrès réalisés à Amsterdam sont loin de constituer un saut qualitatif. En revanche, en examinant les petits pas accomplis, on est fondé de conclure que, dans l'ensemble, ils permettent d'avancer bien que lentement dans la voie qui, en recourant à la méthode fédéraliste, est destinée à aboutir à une *fédération européenne originale* qui tienne compte des nouveaux problèmes de gouvernance mais aussi des moyens modernes de communication et d'organisation de sociétés.

En guise de conclusion et en poursuivant la réflexion en vue de la prochaine étape, je formulerai quelques suggestions concernant la structure générale de l'Union européenne:

Afin d'accroître l'efficacité de la *Commission* et son caractère d'institution communautaire autonome à la veille de l'élargissement, différentes formules sont envisagées visant à réduire le

nombre de ses membres, à renforcer sa cohésion collégiale et sa légitimité démocratique. La réduction du nombre des membres se heurte à la résistance des Etats qui, à l'exemple de l'opinion publique, ont tendance à percevoir les membres de la Commission comme leurs "représentants officieux". Parmi les idées qui circulent, la première reflétant cette perception, consiste à prévoir un membre par pays. Cette réduction s'avérant insuffisante, il serait judicieux, tout en attribuant un membre par grand pays, d'envisager une rotation parmi les autres selon la procédure en vigueur pour les avocats généraux de la Cour de justice. En attendant leur tour, les autres futurs membres pourraient assumer des fonctions de Commissaires adjoints ou associés. Cette formule aurait l'avantage de réaffirmer le caractère communautaire de la Commission à l'exemple de la Junte de la Communauté andine qui est composée de trois membres sur cinq Etats membres, tout en associant à des degrés divers les ressortissants de tous les Etats membres aux activités de la Commission. Cet aménagement fondamental s'inscrit dans la tradition des cabinets restreints ou des ministres d'Etat que pratiquent plusieurs pays membres.

Le *Conseil européen* dont les compétences s'accroissent est appelé à se doter des structures et des moyens lui permettant d'assumer pleinement ses hautes responsabilités. Il pourrait selon les besoins déléguer pour des périodes déterminées certaines de ses fonctions à des comités *ad hoc* ou à des cellules opérationnelles composé dans un avenir plus au moins proche de participants actifs et des représentants de la Commission. Des formules et des arrangements *ad hoc* allégeraient son fonctionnement en évitant la lourdeur des réunions plénières sans faire taire la voix des autres Etats membres qui se fera entendre lors de la définition des orientations générales et des stratégies communes.

Suivant l'évolution inhérente à la procédure de codécision, le *Conseil des ministres* devra être aménagé différemment selon qu'il exerce des fonctions de type gouvernemental (PESC) ou des fonctions législatives. Cette division du travail ou cette séparation des pouvoirs pourrait donner lieu à deux institutions distinctes: le *Conseil des ministres* et le *Conseil des Etats*. Ce dernier pourrait être composé, dans un avenir plus ou moins proche pour moitié de ministres désignés par les Etats membres pour la durée d'un mandat de cinq ans et pour moitié des membres issus des parlements nationaux. De la sorte, ceux-ci seraient pleinement associés - selon les vœux de la grande majorité des gouvernements et des parlements - à la fonction législative en collaboration avec le Parlement européen. De surcroît, cet aménagement

assurera la transparence de la fonction législative sans empiéter sur les procédures gouvernementales du Conseil des ministres.

Quant au Conseil des ministres des affaires étrangères élargi au besoin aux ministres de la défense, il assumerait son rôle dans la PESC en collaboration avec la Commission et les représentants du Conseil de l'UEO en attendant que celle-ci soit intégrée dans le système de l'Union européenne. A leur tour, le Conseil des Etats et le Parlement européen auront la faculté, comme prévu par le traité de Maastricht, de formuler des avis sur la PESC. A la demande du Conseil européen, ils pourront être invités à approuver les grandes orientations de la politique extérieure, de sécurité et de défense commune.

Ce ne sont là que quelques lignes générales qui conditionnent, à mon avis, l'efficacité de l'Union européenne et de l'ensemble de son fonctionnement. Cette esquisse est une des formes parmi d'autres qui permettrait de doter l'Union européenne des moyens à la mesure des défis actuels et futurs ainsi que de l'engager plus résolument sur la voie du fédéralisme européen.

Pour atteindre cet objectif, une préparation soignée est nécessaire qui implique des efforts soutenus auprès des gouvernements, partis politiques, acteurs socio-économiques et opinion publique. Cette démarche systématique est nécessaire pour que l'Union puisse assumer ses responsabilités face à ses élargissements futurs ainsi que sur la scène européenne et mondiale. En effet, aux côtés de l'Union économique et monétaire, de la monnaie unique et d'une politique sociale commune, la politique extérieure, la sécurité et la défense sont des attributs indispensables de la future Fédération européenne. La méthode préconisée s'apparente à la tradition de la négociation de la CECA, présidée par Jean Monnet, et du Rapport de la Commission Spaak lequel a servi de base à la Communauté économique européenne et à l'EURATOM. Et plus tard, on retrouve cette méthode dans les négociations de l'AUE et de l'UE menées sous l'impulsion du Président de la Commission et du tandem Mitterrand-Kohl. Dès à présent, il est essentiel de confier cette tâche d'impulsion à une personnalité européenne de grande envergure. Quel meilleur choix pourrait-on imaginer que de charger de cette mission Jacques Delors lequel, en sus de son expérience unique, jouit de la confiance générale des responsables politiques et socio-économiques et d'une autorité et d'une réputation

incontestables auprès de l'opinion publique européenne qui doit être associée à cette nouvelle étape vers une Union fédérative.

DS/amsterd3.doc/15.12.1997