

## LES PRINCIPALES INNOVATIONS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT \*

### ► LES INNOVATIONS THÈME PAR THÈME

#### CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Une citoyenneté de l'Union est instituée pour toutes les personnes ayant la nationalité d'un des États membres (art. 8). Cette citoyenneté consistera en :

- ◆ la liberté de circulation et de séjour.
- ◆ le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales dans tout État membre, dont on est résident \* (art. 8A).
- ◆ le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes dans tout État membre, dont on est résident \*\* (art. 8B).
- ◆ la protection diplomatique et consulaire pour tous les citoyens de l'Union par les autorités de tout autre État membre, si il n'existe pas d'autorité diplomatique et consulaire nationale (art. 8C).
- ◆ le droit de pétition auprès du Parlement européen et de s'adresser au médiateur (art. 8D).

13

#### COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

La cohésion économique et sociale est introduite explicitement en tant qu'objectif primordial de l'Union européenne (art. 2). Le nouvel article 130B introduit la dimension régionale dans toutes les politiques communautaires. L'article 130D prévoit la création d'un nouveau Fonds de cohésion destiné à aider la réalisation des projets dans le domaines de l'environnement, des réseaux transeuropéens d'infrastructure et des transports (l'avis conforme du Parlement Européen est nécessaire).

Le champ d'application du Fonds Social Européen est élargi à la mission d'adaptation aux mutations industrielles (art. 123).

L'article 130C qui fixe les missions générales du FEDER est inchangé. Mais une consultation du Comité des régions est instaurée (art. 130E).

\* Ne sont prises ici en compte que les innovations législatives.

\*\* Modalités à arrêter avant le 31/12/94 par le Conseil à l'unanimité, consultation du Parlement européen. Dispositions dérogatoires possibles.

\*\*\* Modalités à arrêter avant le 31/12/93 par le Conseil à l'unanimité, consultation du Parlement européen. Possibilité de dérogation.

## ÉDUCATION, CULTURE ET SANTÉ

Les articles 126, 127 et 128 font rentrer explicitement dans le champ des compétences communautaires les domaines de l'éducation, de la santé et de la culture.

Il s'agit essentiellement de développer les échanges et de promouvoir la coopération dans ces domaines.

Ces nouvelles compétences se limitent à la possibilité de formuler des recommandations ; toute possibilité d'harmonisation étant explicitement exclue.

Les actions d'encouragement suivent la procédure de co-décision. Le Comité des régions et le Comité économique et social sont consultés, sauf pour la culture où seul le Comité des régions est consulté.

Les recommandations sont décidées à la majorité qualifiée.

## ENVIRONNEMENT

Pour les modalités de prise de décision, on passe de la règle générale de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée (art. 130S). Seules sont encore prises à l'unanimité les décisions concernant :

- ◆ les dispositions essentiellement fiscales.
- ◆ l'aménagement du territoire, l'affectation des sols et la gestion des ressources hydrauliques.
- ◆ les mesures concernant la structure de l'approvisionnement énergétique.

La politique de l'environnement est transversale. Elle s'intègre dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques (art. 130R).

Les mesures de l'harmonisation doivent prévoir un niveau de protection élevé. Les États en pointe dans le domaine de l'environnement pourront maintenir des mesures plus rigoureuses (art. 130T). La clause de sauvegarde permettant aux États membres de prendre des mesures provisoires ne pourra être invoquée pour des raisons économiques. Les pays du Sud ne pourront donc prétexter de leur moindre développement pour refuser l'harmonisation européenne.

## POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Le Traité de Maastricht dispose que « L'Union de ses États membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune... couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune » (Titre V art. J).

Le concept d'action commune apparaît. Les domaines suivants sont d'ores et déjà concernés :

- ◆ le processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.
- ◆ la politique de désarmement et son contrôle.
- ◆ la non-prolifération nucléaire.

♦ les transferts de technologies et les exportations d'armes.

La mise en place de ces actions communes ne répond pas totalement aux procédures européennes habituelles (art. J3). Le Conseil européen donne les orientations générales. Le Conseil des ministres des Affaires étrangères statue à l'unanimité sur les questions qui peuvent faire l'objet d'une action commune. Il définit ensuite, à tout stade du déroulement de l'action, les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée.

LES  
INNOVATIONS  
THÈME  
PAR  
THÈME

### POLITIQUE INDUSTRIELLE

Le principe d'une intervention du pouvoir public communautaire en matière industrielle est admis (art. 130).

Les actions envisagées concernent :

- ♦ l'adaptation aux changements structurels.
- ♦ l'encouragement à l'initiative et au développement des entreprises, et notamment des P.M.E.
- ♦ l'encouragement de la collaboration inter-entreprises.
- ♦ l'exploitation de l'innovation, et de la recherche et développement.

Cette « victoire » du dirigisme économique sur l'Europe ultra-libérale, de la concurrence par exemple, n'est qu'apparente. Seule la consultation, voire la coordination, entre États est prévue.

Les éventuelles mesures spécifiques seront décidées par le Conseil à l'unanimité, après consultation du Conseil et du Comité économique et social.

15

### PROTECTION DES CONSOMMATEURS

La protection des consommateurs est réaffirmée mais les dispositions demeurent inchangées.

Toutefois, deux légères modifications interviennent.

- ♦ La co-décision est la nouvelle procédure d'application et le Comité économique et social doit avoir été consulté.
- ♦ Un État peut maintenir des règles de protection plus strictes.

### RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

Pas de changement fondamental dans la politique de Recherche et Développement.

L'article 130F précise que l'objectif est de renforcer « les bases scientifiques et technologiques de l'industrie de la Communauté ». Les pays du Sud devraient donc être plus impliqués dans les programmes de Recherche et Développement.

Le rôle du Parlement européen est accru dans ce domaine (art. 130I) :

- ◆ les programmes cadres seront adoptés par la procédure de co-décision.
- ◆ la détermination des critères de participation aux programmes cadres s'effectuera selon la procédure de coopération.

#### RÉSEAUX TRANSEUROPEËNS

L'article 129B introduit la capacité d'action communautaire en matière de réseaux transeuropéens dans le cadre de la réalisation du grand marché intérieur.

Sont concernés :

- ◆ les transports.
- ◆ les télécommunications.
- ◆ l'énergie.

Le but est d'assurer l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux. Seront particulièrement intéressées les régions insulaires, enclavées ou périphériques.

L'intervention pourra se faire dans le cadre du Fonds de cohésion, mais uniquement pour les transports.

Les orientations sont prises en co-décision, les autres mesures en coopération. Dans les deux cas, le Comité économique et social et le Comité des régions donnent leur avis (art. 129D).

#### TRANSPORT

Peu de changements en matière de transports (art. 75), pourtant l'une des rares politiques communes avec la Politique agricole commune.

Le champ de compétence du Conseil est légèrement étendu. Il peut désormais adopter des mesures pour améliorer la sécurité des transports.

Le rôle du Parlement européen s'accroît également quelque peu. La procédure de coopération est prévue pour la prise de décision.

#### UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

C'est la principale innovation. Trois phases sont prévues pour son accomplissement.

##### **Phase 1 : 1<sup>er</sup> juillet 1990-31 décembre 1993**

- ◆ Période de coordination des politiques économiques des États membres.
- ◆ Adoption des mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre effective de la phase transitoire dans les domaines suivants : libre circulation des capitaux, interdiction du financement monétaire des déficits publics, interdiction des garanties publiques aux financements des autorités publiques, suppression de prêts obligatoires du secteur financier, mis en

place des programmes nationaux permettant de surveiller la convergence des politiques économiques.

- ◆ Création d'un Comité monétaire consultatif.

**Phase 2 : 1<sup>er</sup> janvier 1994-31 décembre 1998 (au plus tard)**

- ◆ Poursuite de l'effort de convergence en matière de réduction des déficits publics

Le déficit public ne peut dépasser 3 % du P.I.B.

La dette publique ne peut représenter plus de 60 % du P.I.B.

- ◆ Création d'un Institut monétaire européen.
- ◆ Les États membres doivent assurer l'indépendance de la banque centrale vis-à-vis des autorités publiques.
- ◆ Réduction des discriminations fiscales entre les résidents et les non résidents.

*Critères de transition entre phase 2 et 3*

**Phase 3 : 1<sup>er</sup> janvier 1999 (au plus tard)**

- ◆ Introduction irrévocable de la monnaie unique.
- ◆ Surveillance accrue de la convergence des politiques publiques des États membres.
- ◆ Examen bi-annuel de la situation des pays pourvus d'une dérogation par rapport aux critères de convergence.
- ◆ Mise en place de la Banque centrale européenne et du Système européen des banques centrales.
- ◆ Création d'un Comité économique et financier, qui remplace le Comité monétaire.

**Critères pour le passage anticipé à la phase 3**

Les conditions de convergence (article 109J) nécessaires pour rejoindre l'UEM sont les suivants :

- 1) Le taux d'inflation ne doit pas être supérieur de plus de 1,5 % à celui de la moyenne des trois États membres les plus performants.
- 2) Les États doivent faire partie du Système monétaire européen depuis deux ans au moins et avoir respecté les marges de fluctuation les plus étroites.
- 3) Le taux d'intérêt à long terme ne peut excéder de plus de deux points le taux moyen nominal à long terme des trois États membres les plus performants.
- 4) Le déficit budgétaire devra être mis sous contrôle conformément aux deux critères mentionnés.

En 1996, si le Conseil européen constate qu'une majorité de pays sont prêts à passer dans la III<sup>e</sup> phase, il en décide la date de passage anticipée (au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 1997). S'il constate que la majorité des États membres ne remplacent pas les conditions nécessaires, la phase 3 est repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Certains États peuvent bénéficier d'une dérogation. La liste de ces États sera dressée avant le 1<sup>er</sup> janvier 1998.

## LES INNOVATIONS INSTITUTION PAR INSTITUTION

### COMMISSION EUROPÉENNE

#### *Compétences*

La Commission demeure la principale gardienne du Traité (art. 155), elle :

- ◆ veille à son application.
- ◆ formule des recommandations et/ou des avis sur les matières faisant l'objet du Traité.
- ◆ participe à l'élaboration de la législation dans les conditions prévues et dispose d'un pouvoir de décision propre.
- ◆ exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit.

Le champ de compétence de la Commission n'est donc pas vraiment modifié. Deux changements sont néanmoins à noter :

- ◆ elle a perdu pour partie son pouvoir d'initiative quasi-exclusif.
- ◆ son intervention dans la procédure permettant à la Cour de justice de sanctionner les États ne respectant pas un arrêt, devrait lui permettre de remplir plus efficacement sa mission de « gardien du Traité ».

#### *Fonctionnement*

Le nombre de membres de la Commission, fixé à 17 par l'Acte Unique, ne peut être modifié qu'à l'unanimité et la Commission doit comprendre au moins un et pas plus de deux commissaires de chacun des États membres. La réaffirmation de ces principes (art. 157) marque la volonté de limiter le nombre de commissaires dans la perspective des élargissements.

Le nombre de vice-présidents, fixé à 6 par l'Acte Unique, est ramené à un ou deux (art. 161). Ce titre étant à l'heure actuelle purement honorifique, la modification prévue dans le Traité de l'Union vise à renforcer le rôle du (ou des) vice(s)-président(s).

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995, le mandat de la Commission correspondra avec la législature parlementaire, et il sera porté à 5 ans (art. 159).

Le Parlement européen, qui n'avait aucun droit de regard sur la nomination de l'exécutif de la Commission, donnera désormais son avis préalable à la nomination définitive du Président de la Commission. Le collège des commissaires sera ensuite soumis à un vote d'approbation du Parlement européen.

### COMITÉ DES RÉGIONS

La création du Comité des régions répond à une demande croissante des régions d'accéder au statut d'interlocuteur politique et d'affirmer l'impor-

tance de la cohésion économique et sociale dans le cadre de la Communauté européenne.

Le Comité aura la possibilité de donner son avis sur tous les domaines déjà traités par le Comité économique et social à condition de mettre en évidence un impact régional. Sa consultation n'est toutefois prévu explicitement que dans les domaines de l'éducation, de la culture et de la santé publique (art. 158).

A la différence du Comité économique et social, son règlement intérieur doit être approuvé par le Conseil. Ses membres sont nommés à l'unanimité par le Conseil et sur proposition des États (art. 198).

#### COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Aucune modification majeure à ces quelques exceptions près :

- ◆ le règlement intérieur du Comité économique et social ne doit plus être soumis à l'approbation (à l'unanimité) du Conseil (art. 156).
- ◆ le Comité économique et social pourra désormais se réunir de sa propre initiative (art. 150).
- ◆ le droit d'initiative de remettre un avis qui lui avait été accordé en 1974 est désormais formalisé (art. 198). Toutefois, aucune disposition de l'Union économique et monétaire et de la citoyenneté européenne ne prévoit une consultation obligatoire du Comité économique et social.

#### CONSEIL EUROPÉEN

##### *Compétences*

- ◆ L'article 145 qui définit les compétences du Conseil n'est pas modifié. En revanche, il a été ajouté à l'article 146 décrivant la composition du Conseil que le représentant d'un État membre est désormais habilité à engager son gouvernement. Cette modification répond à une demande allemande et vise à permettre à un représentant d'un gouvernement régional d'engager l'État dans la mesure où la constitution nationale le permet.
- ◆ Le Conseil peut désormais modifier la proposition de la Commission autrement qu'à l'unanimité. L'article 149 est abrogé et remplacé par l'article 189 instituant la procédure de co-décision.
- ◆ Le Conseil n'est plus la seule institution pouvant demander à la Commission de lui soumettre des propositions, le Parlement européen a acquis ce droit (art. 138).

##### *Fonctionnement*

Peu de changements dans ces articles prévoyant les règles de fonctionnement du Conseil. Les principes de présidence tournante (tous les six mois), des

LES  
INNOVATIONS  
INSTITUTION  
PAR  
INSTITUTION

délibérations acquises à la majorité des membres et de la pondération du nombre de voix demeurent les mêmes (art. 146 et 148). L'article 151 officialise le Secrétariat général du Conseil et redéfinit le rôle du COREPER.

### COUR DE JUSTICE

Le champ de compétence de la Cour est étendue au contrôle (art. 173, 175 et 180) :

- ♦ des actes conjoints du parlement et du Conseil (dans le cadre de la procédure de co-décision).
- ♦ des actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers.
- ♦ des actes de la Banque centrale européenne.
- ♦ des recours fournis par le Parlement européen et par la Banque centrale européenne qui tendent à la sauvegarde de leur prérogative.
- ♦ de l'accomplissement par les banques centrales nationales des obligations du Traité et des statuts du Système européen de banque centrale.

La Cour de justice disposera désormais d'un réel pouvoir de contrainte. L'article 171 introduit en effet la possibilité de sanctionner un État qui ne se conforme pas aux arrêts de la Cour de justice, suite à un avis motivé émis par la Commission. La Cour peut alors infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

L'Article 168A introduit la possibilité d'étendre les compétences du Tribunal de 1<sup>re</sup> instance. Celui-ci est justifié par l'accroissement important des recours introduits auprès de la Cour.

### PARLEMENT EUROPÉEN

#### *Compétences*

Le Parlement reste un organe privé du pouvoir législatif. Toutefois, sa capacité à influencer sur la législation communautaire se trouve considérablement accrue par :

- ♦ l'introduction de la procédure de co-décision (voir plus loin) qui lui procure la possibilité de rejeter définitivement de façon législative une proposition du Conseil.
- ♦ la capacité de demander à la Commission de lui soumettre une proposition législative.
- ♦ le rôle accru du Parlement européen dans la nomination du Président et des membres de la Commission.
- ♦ l'élargissement du champ d'intervention du Parlement européen dans les domaines suivants : fonds social européen, formation professionnelle, aides aux pays en voie de développement, santé et sécurité des travailleurs,

transport, reconnaissance mutuelle des diplômes, éducation, programme cadre de Recherche et Développement, réseaux transeuropéens, libre circulation des travailleurs, mise en œuvre du grand marché en 1993. On notera toutefois que le rôle du Parlement européen dans les domaines de politique étrangère, de sécurité commune et de l'Union économique et monétaire sera très marginal ou purement consultatif. Il sera simplement informé sans pouvoir influencer sur la prise de décision communautaire.

LES  
INNOVATIONS  
INSTITUTION  
PAR  
INSTITUTION

#### *Fonctionnement*

- ◆ Le Parlement européen demeure la seule institution dont les membres sont élus au suffrage universel (art. 138). Le nombre de députés sera modifié pour tenir compte de la réunification allemande et des élargissements prévus. Une procédure électorale uniforme, élaborée par le Parlement, sera adoptée par le Conseil après avis conforme du parlement européen.
- ◆ Le Parlement européen peut constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner les allégations d'infraction au droit communautaire. Les modalités de fonctionnement de cette commission seront définies en commun par le Conseil, la Commission et le Parlement européen (art. 138C).
- ◆ Le Parlement européen pourra nommer un médiateur pour résoudre les conflits éventuels entre les personnes physiques ou morales et les institutions communautaires (art. 138E).

21

### ▶ LES INNOVATIONS DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION

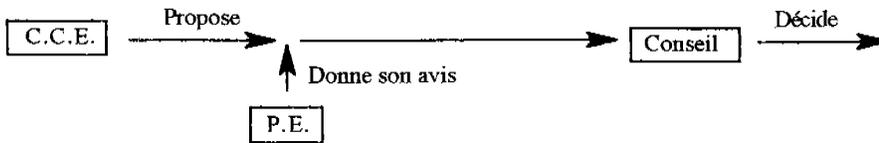
Il existe désormais quatre grandes procédures de décision communautaires : la consultation, la coopération, l'avis conforme et la co-décision. Les trois premières sont relativement anciennes, seule la procédure de co-décision apparaît réellement nouvelle. Mais les domaines qu'elle concerne restent limités.

#### PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

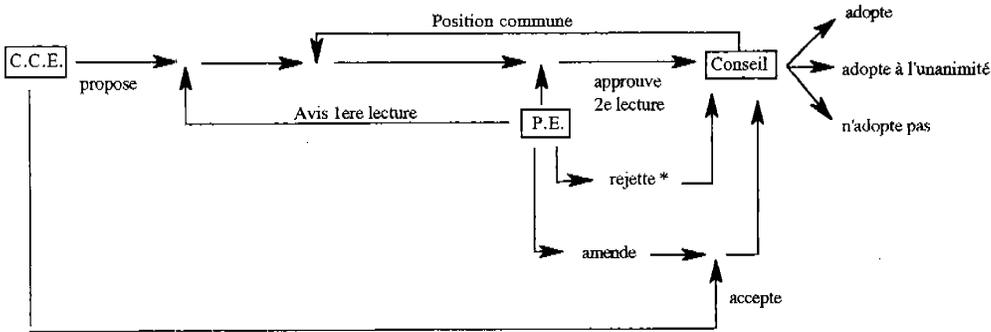
Ce principe énoncé pour la première fois dans l'Acte unique à propos de l'environnement apparaît de nouveau dans le Traité de Maastricht (art. 3B). Il limite les possibilités d'intervention de la Communauté. Selon ce principe, en effet, les décisions doivent être prises au niveau le plus proche possible du citoyen, compatible toutefois avec l'efficacité recherchée et compte tenu de l'importance des problèmes posés.

LES INNOVATIONS  
DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION

CONSULTATION

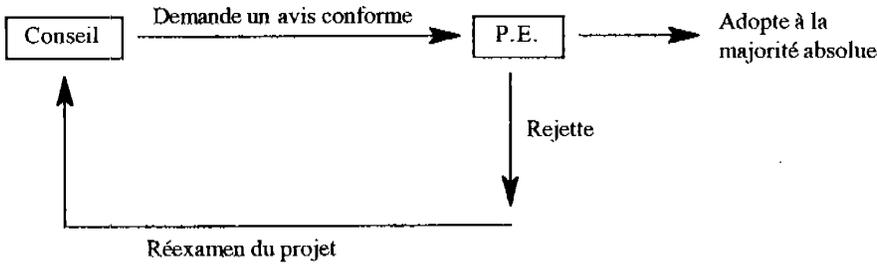


COOPÉRATION



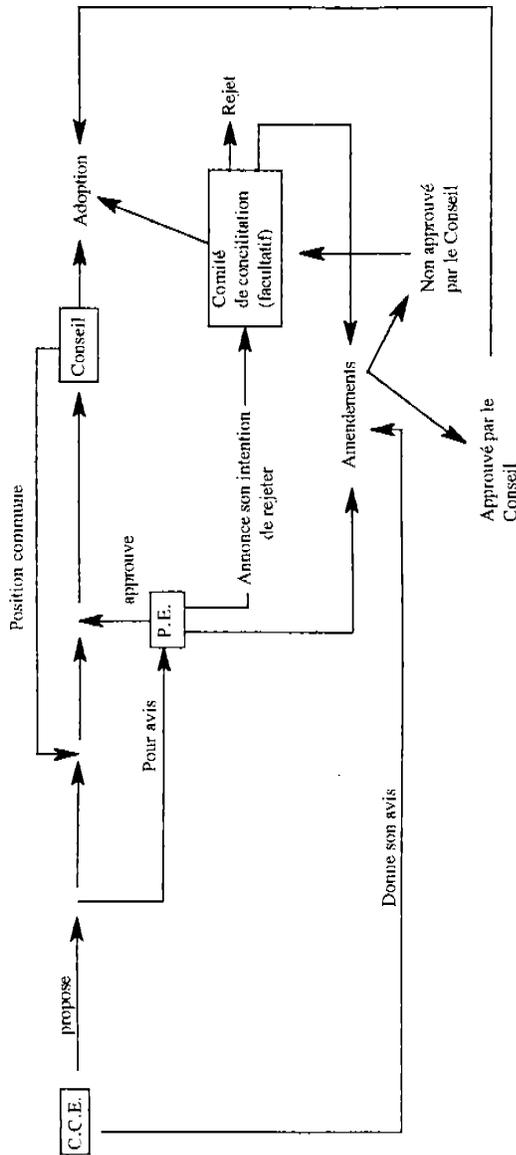
\* En cas de rejet, le Conseil ne peut adopter qu'à l'unanimité.

AVIS CONFORME



Institué par l'Acte Unique, la procédure d'avis conforme s'appliquait aux accords d'adhésion et d'association. Son champ d'application est étendu à tous les traités ayant une incidence financière et politique. L'avis conforme est nécessaire également en matière de libre circulation et de droit de séjour des citoyens européens et pour les mesures décidées en matière de cohésion économique et sociale. On notera que l'avis conforme n'est pas une procédure de co-décision puisque le P.E. n'a pas la capacité de modifier le texte. Elle ne dispose que d'un droit de veto pouvant stimuler le Conseil à modifier éventuellement son texte.

PROCÉDURE DE CO-DÉCISION



Les matières concernées par cette procédure sophistiquée sont :

- Art. 49 : Libre circulation des travailleurs.
- Art. 54/56 : Liberté d'établissement.
- Art. 57 & 1 : Reconnaissance mutuelle des diplômes.
- Art. 100 A : Rapprochement des législations en vue du marché intérieur.
- Art. 126 : Éducation (actions d'encouragements) avec unanimité du Conseil.
- Art. 129 A : Protection des consommateurs.
- Art. 129 D : Réseaux trans-européens.
- Art. 130 I : Recherche et Développement technologique, programme cadre avec unanimité du Conseil.

## LE CALENDRIER DE L'UNION EUROPÉENNE

## 1992

*Février* : Signature officielle du traité sur l'Union économique et monétaire et l'Union politique.

Évaluation complète du fonctionnement et de l'efficacité des fonds structurels.

*Fin 1992* : Examen du nombre des commissaires et de parlementaires européens en vue d'un éventuel élargissement.

## 1993

*1<sup>er</sup> janvier* : Abolition des frontières internes. Formation de l'Espace économique européen.

*Début 1993* : Action commune pour harmoniser les aspects de la politique d'asile.

*Début 1993* : Entrée en vigueur du traité de l'Union et de l'accord social. Examen des demandes d'adhésion (Autriche, Suède...).

*Fin 1993* : La politique en matière d'asile est (éventuellement) intégrée dans le traité de la Communauté européenne.

*31 décembre, date limite* : Création du « Fonds de cohésion » spécialisé en matière d'environnement et de réseaux transeuropéens de transports.

Définition communautaire concernant le droit de vote et l'éligibilité au Parlement européen.

Les modes de scrutin seront harmonisés entre les différents pays (dérogations possibles).

Etablissement d'une protection diplomatique pour tout citoyen communautaire (en l'absence de mission diplomatique ou consulaire nationale).

## 1994

*1<sup>er</sup> janvier* : Entrée automatique dans la deuxième phase de l'Union économique et monétaire.

Mise en place de l'Institut monétaire européen.

*En cours d'année* : Examen de l'extension de la portée de la coopération policière.

*Juin* : Election du Parlement européen selon un mode de scrutin harmonisé à travers toute la Communauté européenne (à l'exception des pays ayant obtenu une dérogation).

*31 décembre, date limite* : Définitions communautaires concernant le droit de vote et d'éligibilité pour les élections locales (dérogations possibles).

## 1995

*1<sup>er</sup> janvier* : Passage du mandat de la Communauté européenne de 4 à 5 années. Il est désormais en phase avec les élections européennes.

Date probable d'entrée dans la Communauté européenne de l'Autriche, de la Suède et/ou d'autres Etats.

**1996**

Conférence intergouvernementale pour examiner les dispositions du traité pour lesquelles une révision est prévue (par exemple : possibilité d'étendre les domaines soumis à la co-décision).

*Décembre* : Décision éventuelle du Conseil à la majorité qualifiée d'avancer la troisième étape de l'UEM et détermination de la date d'entrée en vigueur de la troisième phase.

**1998**

*Fin 1998* : Révision du traité de l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O).

**1999**

*1<sup>er</sup> janvier* : Entrée automatique dans la troisième phase de l'Union monétaire quel que soit le nombre d'Etats qui satisfont aux conditions. Création de la Banque centrale européenne (qui remplace l'Institut monétaire européen) et introduction rapide de l'écu en tant que monnaie unique.

*Juin* : Election du Parlement européen.

LE  
CALENDRIER  
DE  
L'UNION  
EUROPÉENNE