

EURYOPA
études 6-1997

Liliana Crivat

Mythes et réalités
de l'intégration différenciée
dans l'Union européenne

INSTITUT EUROPEEN

Université de Genève

Table des matières

Introduction	1
CHAPITRE PREMIER. — L'intégration différenciée	
Concept, terminologie et théories	8
<i>La notion de géométrie variable ; sémantique</i>	8
<i>Développement des théories de l'intégration à géométrie variable</i>	11
a. <i>Le noyau dur - l'Allemagne</i>	11
b. <i>Les cercles concentriques - la France</i>	15
c. <i>A la carte - la Grande-Bretagne</i>	17
Principaux niveaux d'intégration différenciée	18
<i>Au sein de l'Union</i>	18
<i>Au sein du système européen (ou géométrie variable collatérale)</i>	25
<i>Hors de l'Union européenne</i>	27
Élargissement et intégration différenciée	28
Conclusions	32
CHAPITRE II. — La flexibilité dans le débat du processus d'Amsterdam	
La Conférence intergouvernementale pour la révision des traités	35
<i>Les dispositions du traité de Maastricht relatives à la révision des traités</i>	35
<i>L'agenda élargi</i>	36
La différenciation dans le processus d'Amsterdam	38
<i>Cadre général du débat</i>	
Principes	38
Critères à respecter	41
La flexibilité ; compatibilité avec la structure par piliers de l'Union	42
Base théorique et modèles	43
<i>Les dispositions générales de type Bénélux</i>	44
<i>Les dispositions spécifiques de type opt-out</i>	45
Contributions au débat général	46
<i>La proposition franco-allemande</i>	48
<i>Le projet de traité de la présidence irlandaise</i>	50
<i>Les propositions de la présidence néerlandaise</i>	52
Limites et problématique de la flexibilité	54
Conclusions	56
<i>Typologie de la différenciation selon le traité d'Amsterdam</i>	59
<i>Clauses générales/ spécifiques d'habilitation ou opt-ahead</i>	59
<i>Clauses générales d'autorisation, spécifiques au TCE et au Titre VI</i>	60
<i>Clauses spécifiques</i>	61
<i>Clause d'association de type Schengen</i>	62
CHAPITRE III. — Une identité politique européenne différenciée	
Problématique de l'intégration différenciée dans le deuxième pilier de l'Union	65
Un concept d'intégration différenciée pour la PESC	69
<i>Objectifs et différenciation</i>	70
<i>Engagement des États membres et différenciation</i>	71
<i>Procédures de prise de décision et différenciation</i>	72
<i>Le cadre institutionnel unique et la différenciation</i>	72
Intégration différenciée dans le deuxième pilier selon le traité de Maastricht	73

212 Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne

Propositions et débats durant le processus d'Amsterdam	75
<i>Quel modèle différencié pour le deuxième pilier ?</i>	76
<i>Modalités de la prise de décision</i>	78
<i>Financement de la coopération renforcée dans le deuxième pilier</i>	80
La flexibilité et les relations entre l'UE et l'UEO	80
Limites et utilité de la différenciation dans la réforme du deuxième pilier	84
Conclusions	86
<i>Les objectifs de la PESC et la différenciation</i>	87
<i>L'engagement des États membres et la différenciation</i>	87
<i>Les procédures de prise de décision et la différenciation</i>	89
<i>Le cadre institutionnel unique et la différenciation</i>	90
CHAPITRE IV. — La flexibilité et le troisième pilier de l'Union	93
Problématique de l'intégration différenciée dans le domaine de la JAI	94
Propositions et débat dans le processus d'Amsterdam	96
<i>Une communautarisation partielle du troisième pilier</i>	96
<i>L'applicabilité du principe de flexibilité au domaine de la JAI</i>	101
Divergences durant le processus d'Amsterdam et limites des propositions avancées	104
Conclusions	105
<i>Typologie de la flexibilité dans le domaine de la JAI</i>	105
<i>Clause générale d'habilitation</i>	105
<i>Clause générale d'autorisation, spécifique au Titre VI</i>	106
<i>Clauses spécifiques de type opt-out/ opt-in</i>	107
a. <i>Clause d'opt-out général</i>	107
b. <i>Clause d'opt-in général</i>	108
c. <i>Clauses d'opt-out assorties d'un opt-in partiel</i>	108
<i>Niveaux de la différenciation dans le cadre de JAI</i>	109
<i>La différenciation intérieure</i>	109
<i>La différenciation extérieure</i>	110
CHAPITRE V. — Les conséquences institutionnelles de la flexibilité	
Introduction	113
Différenciation institutionnelle au sein de l'Union selon le traité de Maastricht	114
Cadre général du débat : pour une clause de flexibilité	116
<i>La coopération renforcée</i>	118
<i>Un modèle théorique : critères et principes</i>	119
Conséquences de la flexibilité au niveau du Conseil des ministres	120
Conclusions	123
<i>Un bilan en partie positif</i>	124
<i>Bilan négatif des conséquences institutionnelles de la flexibilité</i>	126
Conclusions	131
Annexe	
Dispositions du traité d'Amsterdam relatives à la flexibilité	139
Glossaire	163
Abréviations utilisées	202
Bibliographie	203
Table des matières	211

Introduction

La "géométrie variable" est un terme emprunté à l'aéronautique, intéressant par son côté métaphorique qui suggère une modification de forme qui s'opère "en vol", pour stabiliser l'avancée de l'engin. Dans la théorie de la construction européenne, la "géométrie variable" désigne les variations de forme ou de moyens dans l'intégration (forme et moyens censés être uniformes a priori), qui apparaissent à différents niveaux, tout en gardant constants les objectifs à atteindre. C'est ce qu'on appelle "intégration différenciée", dont le but est de réconcilier l'hétérogénéité de fait de l'Union européenne (UE) avec l'homogénéité théorique des objectifs fixés.

"L'on entend par intégration différenciée le fait qu'à l'intérieur de l'Union et des Communautés, des États ou des groupes d'États sont ou peuvent être régis par des règles différentes des règles considérées comme générales, c'est-à-dire censées s'appliquer à tous" ¹.

Dans le fonctionnement de la Communauté, la prise en compte des disparités entre partenaires par la pratique d'une certaine géométrie variable n'est pas chose nouvelle. Les élargissements avaient toujours donné lieu à la mise en place de périodes transitoires pendant lesquelles les nouveaux membres n'étaient pas tenus à l'observation de toutes les obligations découlant des traités. Mais c'est le traité de Maastricht ² qui a porté le débat au sujet de la géométrie variable sur le devant de la scène politique.

Le traité de Maastricht prévoyait explicitement des éléments d'intégration différenciée, soit en les instituant, soit en rendant possible leur institution. De ce point de vue "le traité sur l'Union européenne est d'ores et déjà un laboratoire de l'intégration différenciée" ³. Les négociations de Maastricht ont fait ressortir deux caractéristiques importantes de la réalité communautaire : l'incapacité (ou le refus) de certains États membres de participer à une certaine politique, et l'exigence que cette différence de rythme ne nuise pas à la dynamique de l'intégration. Il fallait trouver une solution permettant à certains pays de réaliser la coopération qu'ils avaient décidé de mettre en place.

Le projet de révision du traité de Maastricht, la réforme institutionnelle, la mise en place de la troisième étape de l'Union économique et monétaire (UEM) et la perspective d'un nouvel élargissement de l'Union ont ravivé le débat sur cette question.

Ces éléments ont aidé à la prise de conscience des différences existant à l'intérieur comme à la périphérie de l'Union, des difficultés qui peuvent en découler, et du fait que la *géométrie variable* est une réalité dans l'intégration européenne et qu'elle sera, peut-être, la formule des années à venir.

Cette étude a comme objectif, dans un premier temps, de définir le concept de *géométrie variable* et de répertorier les principales théories en essayant de préciser la terminologie. Le premier chapitre tentera d'identifier les formes de différenciation existant avant ⁴ le commencement du processus d'Amsterdam, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne. Dans un deuxième temps, l'analyse se concentrera sur le débat engagé sur la flexibilité durant les négociations pour la révision des traités dans le cadre du processus

¹ Philippe MANIN, Jean-Victor LOUIS, sous la dir., *Vers une Europe différenciée* Possibilité et limite, Paris/Bruxelles, A. Pedone/TEPSA, 1996, p. 9.

² Deux aspects sont intéressants : les négociations et le processus de ratification. Les négociations concernant le chapitre social se sont soldées par la mise en place d'un Protocole limité à la participation de quatorze États membres. Au Danemark, la ratification s'est faite au prix de trois autres dispositions d'opt-out à son bénéfice.

³ Philippe MANIN, Jean-Louis VICTOR, sous la dir., *Vers une Europe différenciée ?*, p. 9.

⁴ On prend en compte la "tradition communautaire", les formes de différenciation instaurées par le traité de Maastricht et les formules et options apparues dans la perspective du processus d'Amsterdam.

d'Amsterdam. L'accent sera mis sur l'évolution du concept d'intégration différenciée. Il faudra remarquer que le principe de flexibilité est marqué par des mutations majeures qui ont des incidences au niveau de l'approche générale de la construction européenne. Il y a une faille⁵ entre les propositions avancées durant les négociations et le résultat obtenu à l'issue de la conférence.

Parmi les modèles répertoriés, l'intégration à *plusieurs vitesses* correspond à la *méthode classique communautaire*⁶ qui permet une différenciation de rythme d'accomplissement d'une politique commune, tout en gardant communs et constants les objectifs (les États membres s'engagent tous par rapport à une *finalité politique*). Le concept d'intégration à *plusieurs vitesses* n'est pas incompatible avec les principes fondamentaux de l'ordre légal communautaire.

Une distinction doit être faite entre les facteurs qui peuvent se trouver à la base d'une différenciation : économiques et sociaux d'une part, politiques d'autre part. La *méthode classique communautaire*, observée jusqu'au traité de Maastricht, consiste principalement dans l'emploi de clauses de sauvegarde et de dérogations temporaires qui correspondent à un critère économique ou économique-social.

Les différences économiques et sociales entre les États membres de l'Union peuvent en principe justifier l'intégration différenciée. La variabilité admise et admissible doit être proportionnelle au décalage objectif des situations. En revanche, la logique de la construction européenne n'est pas compatible avec la prise en compte du facteur politique⁷ pour l'obtention d'une dérogation. Cette mutation s'est opérée pour la première fois à Maastricht, par la création de situations qui relèvent du modèle à *la carte*. C'est dans ce contexte qu'est apparue la nécessité d'autoriser explicitement, dans le traité, l'emploi des modalités différenciées.

Une première mutation s'opère donc au niveau des critères qui sont à la base de la différenciation. On passe d'un *critère économique-social objectif*, qui implique des arrangements différenciés temporaires, à un *critère politique subjectif*, qui conduit à des situations dérogatoires sans limitation temporelle. Cette mutation dans l'approche induit un changement au niveau de l'engagement des États membres envers les objectifs de la construction européenne, d'un engagement unitaire (acceptation de la finalité politique) vers un engagement différencié (sans contrainte quant à la finalité politique commune).

Il faudrait remarquer que la différenciation générée par la méthode classique communautaire était, jusqu'en 1992, un instrument propre à l'élargissement⁸. Le lancement de la troisième phase de l'Union économique et monétaire, avec précisément les dérogations octroyées à la Grande-Bretagne et au Danemark, marque le passage vers une conception dans laquelle la différenciation devient aussi un instrument de l'approfondissement de l'intégration européenne.

L'analyse du débat engagé dans le processus d'Amsterdam au sujet de la flexibilité se propose de mettre en évidence l'évolution du concept d'intégration différenciée. La réflexion essayera d'identifier les mutations sémantiques, conceptuelles et fonctionnelles survenues une fois les discussions arrivées au niveau politique.

Le débat marque d'abord l'acceptation politique unanime du principe de flexibilité dans l'intégration européenne. Les aménagements différenciés mis en place par le traité de Maastricht étaient perçus comme des solutions *ad hoc*, pragmatiques et de dernier recours, permettant de dépasser un obstacle imprévu et temporaire. Il s'agit maintenant d'autoriser explicitement dans le futur traité l'emploi des modalités différenciées pour un certain nombre de domaines, afin d'assurer la dynamique de la construction européenne, et non de régler un problème concret survenu sur le parcours. L'enfant illégitime de Maastricht est

⁵ Cette faille a des conséquences au niveau de l'analyse. Ainsi, on remarquera qu'il n'y a pas toujours concordance entre les hypothèses faites sur la base des propositions enregistrées durant le processus et les conclusions élaborées sur la base du projet de traité d'Amsterdam.

⁶ Christopher PRESTON, "Obstacles to EU Enlargement : The Classical Community Method and the Prospect for a Wider Europe", *Journal of Common Market Studies* 33 (September 1995), pp. 427-50.

⁷ Le *facteur politique* doit être entendu comme *volonté politique*. Il n'est ni conditionné, ni régi par une réalité objective nécessitant une différenciation de l'approche de l'intégration, mais tient exclusivement de la "subjectivité politique" de certains États membres.

⁸ L'élargissement était accompagné de périodes de transition ou de dérogations temporaires. De ce point de vue, la différenciation induite par l'élargissement prenait la forme de mesures d'accompagnement dont le but était d'assurer une bonne intégration des nouveaux adhérents au sein de la Communauté.

reconnu, légitimé et mis en droit. La flexibilité cesse d'être un *instrument de l'intégration*. Elle devient un *mécanisme d'intégration*.

C'est la deuxième mutation majeure qui intervient dans la conceptualisation de la différenciation. La géométrie variable avait pris jusqu'ici la forme de solutions ponctuelles dont la fonction principale était de préserver la dynamique de l'intégration européenne. On peut parler maintenant d'une anticipation des obstacles qui peuvent apparaître, qu'on prévient *a priori* en mettant en place un mécanisme d'intégration nouveau dont le but est de garantir et assurer⁹ la dynamique de la construction européenne.

Une troisième mutation concerne l'approche générale de ce problème en termes de "formulation". Ce changement est souligné par Émile Noël dans un de ses discours. L'analyse de cette citation permet d'identifier la tendance vers une sorte de *positive thinking*¹⁰ qui se manifeste au sein de l'Union.

" [...] Une certaine différenciation avait déjà obtenu droit de cité dans la Communauté, sous forme d'exception ou de dérogations plus ou moins durables. Il s'agit toutefois, jusqu'ici, de dérogations "honteuses" que chacun s'employait à dissimuler et à minimiser. Dans l'Union européenne, la différenciation a été la base des compromis finals et elle porte sur des questions majeures [...] Ainsi s'affirme la conception politique qu'il n'est pas possible de contraindre un pays de participer à l'ensemble des développements ou des renforcements de la Communauté, mais bien, par contre, aucun pays ne peut empêcher ses partenaires d'aller plus loin en avant, s'ils y sont décidés"¹¹.

Cette tendance à appréhender l'approche de manière positive se retrouve dans le choix terminologique durant le processus d'Amsterdam. En général, les termes neutres ont été préférés pour éviter les querelles de mots qui ont marqué le début du débat. Il ne s'agit toutefois que d'un écran sémantique. Le traité d'Amsterdam institutionnalise au sein des traités des formes de différenciation appartenant au spectre minimaliste. De ce point de vue, le traité d'Amsterdam peut être caractérisé en termes de paradoxes et de priorités renversées.

La plupart des propositions visant à l'introduction d'un mécanisme de flexibilité dans les traités ont concerné les piliers intergouvernementaux. La différenciation semblait être une solution pour augmenter l'efficacité de l'action de l'Union dans ces deux domaines. Le traité d'Amsterdam ne contient pas une clause de flexibilité pour le deuxième pilier. Il admet la possibilité de mettre en place une coopération plus étroite dans le cadre du premier et du troisième pilier. La communautarisation partielle du troisième pilier et l'inclusion de l'accord de Schengen dans le nouveau traité ont conduit à des arrangements différenciés, principalement au niveau du premier pilier, communautaire. Un des principes fondamentaux à la base du concept d'intégration différenciée et sur lequel on a beaucoup insisté pendant le débat est celui de la sauvegarde de l'acquis communautaire. Néanmoins, les aménagements flexibles admis par le traité d'Amsterdam dans le cadre du premier pilier (principal récipient de l'acquis communautaire) affectent directement l'acquis communautaire.

Les acteurs engagés dans le processus d'Amsterdam avaient tous rejeté le modèle à *la carte*. Pourtant, nombre d'éléments de différenciation entérinés dans le nouveau traité relèvent précisément de cette formule. Enfin, une autre priorité des négociateurs avait été la simplification des traités. La structure complexe qui résulte des arrangements flexibles byzantins mis en place ne rend pas le traité plus simple.

Dans cette étude, nous entreprendrons une analyse des propositions faites pendant le processus d'Amsterdam pour l'introduction d'une clause générale de flexibilité. Nous situerons l'analyse dans une approche comparative par rapport aux modèles et exemples offerts par la tradition communautaire et par le traité de Maastricht, et par rapport aux formules répertoriées dans le premier chapitre. Nous nous pencherons plus en détail sur les

⁹ La formulation peut sembler ambiguë. L'auteur s'efforce de rendre la différence sémantique qu'on trouve en anglais entre les verbes *to ensure* et *to assure*.

¹⁰ Terminologie de l'auteur.

¹¹ Émile NOËL, discours prononcé à l'Académie de Droit européen de Florence en juin 1994, Jan WINTER, Alfred KELLERMANN, Deirdre CURTIN, Bruno de WITTE, sous la dir., *Reforming the Treaty on European Union - The Legal Debate*, La Haye, Kluwer Law International, 1996, p. 34.

propositions concernant les deux piliers intergouvernementaux puisqu'ils illustrent le mieux la mutation qui s'est opérée, du critère économique vers le critère politique.

Quelques observations doivent être faites concernant la structure du travail. Le premier chapitre est basé principalement sur le matériel et les études ¹² disponibles à partir de 1994, après la publication du document allemand de la CDU-CSU ¹³ et avant le commencement du débat lié aux négociations d'Amsterdam. Les autres chapitres ont été écrits en suivant l'évolution du débat au fur et à mesure que des éléments nouveaux sont apparus dans le déroulement des négociations. Le corps brut du travail est fondé sur l'évolution enregistrée dans le débat jusqu'au sommet d'Amsterdam, et s'appuie sur le projet de traité arrêté à la date du 19 juin 1997¹⁴. Les conclusions des chapitres II à V intègrent les décisions qui ont été prises à Amsterdam à l'issue des négociations.

Note de l'éditeur.

Au regard du débat en cours sur les enjeux abordés dans cette étude, le texte de celle-ci a fait l'objet d'un traitement d'urgence ; la révision éditoriale a été réduite *ad minima*.

¹² Ce sont, en général, les discours politiques en réaction au document allemand et des études issues du milieu académique qui font l'analyse de la géométrie variable dans la perspective des négociations du processus d'Amsterdam.

¹³ Karl LAMERS, Wolfgang SCHÄUBLE, "Réflexions sur la politique européenne", *Revue des affaires européennes* 6 (1995), pp. 9-17.

¹⁴ Nous reproduisons en annexe (pp.139-62) les dispositions relatives à la flexibilité, à partir du projet de traité distribué fin juin 1997 sous la référence CONF 4001/97.

CHAPITRE PREMIER

L'intégration différenciée

Concept, terminologie et théories

La notion de géométrie variable : sémantique

Une première observation à faire se réfère à l'utilisation du terme de "géométrie variable", souvent employé d'une façon aléatoire, sans appropriation. La distance entre générique et spécifique n'est pas toujours bien définie. Le sens du terme est différent selon les auteurs. Pour les uns la géométrie variable désigne une théorie d'intégration bien précise ¹. Pour les autres c'est seulement le terme générique — *shelter concept* ² — qui couvre toutes les variantes d'intégration différenciée.

Le deuxième commentaire est lié à la terminologie générée par le débat théorique. La principale caractéristique du processus de théorisation de l'intégration différenciée est une constante démultiplication des termes, qui se veulent synonymes sans vraiment l'être. Pour cette raison la première barrière qu'on rencontre dans l'approche de ce problème est de nature sémantique et terminologique. Ce sont le plus souvent les concepts qui rendent le débat lourd et difficilement compréhensible. Il est nécessaire de clarifier le sens propre des termes employés. Il faut organiser le débat selon quelques lignes directrices, des critères stricts pour éviter les malentendus de nature purement sémantique.

Avant de procéder à l'analyse proprement dite de la question de l'intégration différenciée au sein de l'Union européenne on tentera de fixer quelques éléments à suivre tout au long de l'étude. Le point de départ de notre démarche est un article publié en juin 1996 dans le *Journal of Common Market Studies* par Alexander C-G. Stubb, sous le titre "A Categorization of Differentiated Integration". L'auteur tente d'élaborer une conceptualisation exhaustive de la terminologie de l'intégration différenciée. Il identifie l'obstacle terminologique dans l'approche de la question de l'intégration différenciée. Cette conceptualisation nous a été très utile pour le choix de termes qu'on va utiliser dans la présente étude. Si la démarche générale de Alexander Stubb semble tout à fait pertinente, il y a des éléments d'ambiguïté dans son approche qu'on ne saurait ne pas remarquer. Nous tenterons de souligner ces éléments et d'argumenter ainsi le choix terminologique que nous allons opérer dans notre analyse.

Nous concentrerons notre commentaire ³ sur les définitions que Stubb donne et sur son tableau explicatif. Cette analyse doit être entendue en "complément" de l'article en cause, puisque tous les éléments qu'on tentera de souligner s'y trouvent. L'argument concernera principalement deux aspects : le choix des critères et l'interprétation de ces critères. Il s'agit d'une démarche "en manquement" puisqu'il nous semble que, tout en étant corrects, les éléments avancés sont incomplets ou insuffisamment exploités.

Alexander Stubb prend en compte trois "variables", le temps, l'espace et le sujet, chacune caractéristique des trois modèles présentés. À chacun des modèles se rattache un certain

¹ Alexander C-G. STUBB, "A Categorization of Differentiated Integration", *Journal of Common Market Studies* 34 (June 1996), pp. 283-95.

² William NICOLL, *Understanding the New European Community*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1994.

³ Les commentaires qui suivent engagent exclusivement la responsabilité de l'auteur de cette étude.

nombre de concepts qui font partie du jargon général. Si deux des critères choisis, le temps et le sujet, sont tout à fait appropriés, le *critère espace* comporte des ambiguïtés. Ainsi, le modèle de la *géométrie variable* que l'auteur fonde sur le *critère espace* est moins compréhensible que les deux autres. En soulignant les insuffisances de la *géométrie variable* comme modèle en soi, nous voulons mettre en évidence le fait que ce terme paraît plus approprié à une utilisation générique.

Le modèle de la *géométrie variable*, basé sur un critère de premier degré, "géométrique", de l'espace, est ambigu. Les zones d'interférence avec les autres modèles, surtout avec le *modèle à la carte*, sont nombreuses.

Une lecture attentive de l'article suggère que la variable "décisive" pour la différenciation à *géométrie variable* et pour le modèle à la *carte* est le domaine/sujet. La différence entre les deux formules résulte de l'ampleur de la variabilité générée dans les deux cas. La *géométrie variable* s'organise en dehors de l'*acquis communautaire* mais a tendance à mettre en place des formes d'intégration plus poussées par rapport aux coopérations déjà existantes au sein de l'Union. Elle peut être caractérisée en termes à connotation positive : *opt-in* et *opt-up*⁴. Le modèle à la *carte* reste dans le cadre de l'Union mais représente en général un pas en arrière par rapport aux objectifs communs de l'intégration communautaire. Cette forme d'intégration différenciée est caractérisée par des termes négatifs : *opt-out* et *opt-down*⁵.

"The main distinction between variable geometry and *à la carte* is that the former exemplifies a certain opt-in or opt-up to a conglomeration of Member States which have already pursued deeper integration in a specific policy area (e.g. the Schengen Agreements). The latter, on the other hand, is a form of differentiation in which a Member State opts out or opts down away from a specific policy area (e.g. the UK and the Social Chapter)"⁶.

Toutefois, en définissant la *géométrie variable*, Stubb fait référence à un processus dans lequel des différences insurmontables⁷ sont générées dans la "principale structure intégrative" en admettant une "séparation permanente et irréversible entre un *noyau* d'États et des formations moins intégratives". C'est un langage définitif et essentiellement négatif qu'on aurait pu s'attendre à trouver dans la définition du *modèle à la carte*. Cette insuffisance de la théorisation que Stubb propose tient exclusivement à l'emploi limité du critère espace. La conceptualisation aurait beaucoup gagné si le premier critère avait été la *dimension* (intérieur/extérieur à l'acquis), complété par l'espace, comme secondaire/adjacent à la dimension.

Il n'y a pas de *modèle pur* exclusivement fondé sur un critère pur ou sur un critère unique. Dans l'évolution du débat on peut néanmoins délimiter quelques étapes. Après une première période marquée par un flou terminologique et des disputes⁸, on constate la consécration de quelques termes, génériques ou spécifiques, appartenant au jargon de l'intégration différenciée. Parmi ces termes on retrouve celui de *plusieurs vitesses* et le concept à la *carte*, désignés comme les extrêmes du spectre des formules de l'intégration différenciée qui peuvent s'organiser à l'intérieur de l'acquis communautaire. Le critère à la base de ces deux formes de différenciations sont les mêmes pour tous les auteurs. Ils de-

⁴ Alexander C-G. STUBB, "A Categorization", p. 289.

⁵ Alexander C-G. STUBB, "A Categorization", p. 289.

⁶ Alexander C-G. STUBB, "A Categorization", p. 289.

⁷ "[...] variable geometry can be defined as the mode of differentiated integration which admits to unattainable differences within the main integrative structure by allowing permanent or irreversible separation [...].

[...] integration differentiated by space takes a less ambitious approach by considering that European political, cultural and economic diversity makes an ambitious set of common objectives both unrealistic and unattainable." Alexander C-G. STUBB, "A Categorization", p. 287.

⁸ Les disputes "de mots" entre les formules maximales et les formules minimales.

viennent ainsi des étalons. Le problème survient au moment où il faut établir une formule médiane, intermédiaire, mixte.

En analysant le débat sur la flexibilité engagé dans le cadre du processus d'Amsterdam cette étude fera référence à trois modèles, à *plusieurs vitesses*, à *cercles concentriques* et à *la carte*. La principale raison de ce choix est le fait que ces trois modèles illustrent les approches de la question de la différenciation dans les discours politiques, correspondant à trois des grands États membres de l'Union. Le modèle à *cercles concentriques* semble plus approprié en tant que formule distincte de la différenciation. On peut le situer à mi-chemin entre le modèle à *plusieurs vitesses* et le modèle à *la carte* sans générer les ambiguïtés propres à la *géométrie variable* selon Stubb.

Le modèle à *cercles concentriques* est basé sur une variabilité dans le temps/rythme ainsi que sur une variabilité selon le sujet/par domaine. À ces variables une troisième peut être ajoutée, à savoir la dimension, étant donné que le modèle des *cercles concentriques* peut s'organiser en dehors du cadre institutionnel de l'Union, à l'extérieur de la Communauté.

Stubb avait identifié la "dimension" par rapport à l'acquis comme élément de variabilité. Toutefois, dans sa conceptualisation, ce n'est qu'un élément secondaire. Il nous semble que la mise en relation avec l'acquis communautaire constitue un point important dans l'analyse du débat sur l'intégration différenciée. Pour cette raison la présente étude adoptera la formule des cercles concentriques comme modèle mixte, intermédiaire. La dimension ⁹, intérieure ou extérieure à l'acquis communautaire, est un autre élément dont notre analyse tiendra compte.

Par souci de clarté, le présent texte va employer comme génériques les termes de *géométrie variable*, *intégration différenciée*, *différenciation*, *flexibilité et coopération renforcée* ¹⁰. Des termes comme *noyau dur*, *plusieurs vitesses*, *cercles concentriques*, à *la carte* seront explicités dans le contexte des théories qui les véhiculent.

Développement des théories de l'intégration à géométrie variable

L'actualité communautaire d'après l'Acte unique et le traité de Maastricht a porté le problème de l'intégration différenciée au premier plan. Le débat et la théorisation connaît trois variantes majeures, chacune correspondant ¹¹ à l'un des trois grands pays membres de l'UE, à savoir l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne.

a. Le noyau dur — l'Allemagne

Le 1er septembre 1994, le groupe chrétien-démocrate (CDU-CSU) du Bundestag publie un rapport intitulé "Réflexions sur la politique européenne" ¹². Même si le document ne représente pas officiellement le point de vue du gouvernement allemand ¹³, il peut être consi-

⁹ L'espace comme "variable" n'est, à notre avis, qu'une conséquence de la façon dont la différenciation s'organise, au sein de l'Union ou hors de l'Union.

¹⁰ Les termes de flexibilité et de coopération renforcée ont été préférés et véhiculés dans les négociations durant le processus d'Amsterdam.

¹¹ À vrai dire, ces trois États ne sont pas les "générateurs" de ces théories. L'auteur a choisi de présenter ainsi les trois modèles pour marquer l'hétérogénéité de conception vis-à-vis de l'intégration européenne au sein même de l'Union.

¹² Karl LAMERS, Wolfgang SCHÄUBLE, "Réflexions sur une politique européenne", *Revue des affaires européennes* 6 (1995), pp. 9-17.

¹³ Le chancelier Kohl a tenu à préciser qu'il s'agissait là de quelques réflexions et non pas de propositions, et que le document n'engageait pas le gouvernement allemand mais seulement le groupe parlementaire qui l'avait publié. Il a toutefois admis qu'il avait été informé du contenu de ce document. L'un des auteurs de ce rapport, le chef du groupe parlementaire, Wolfgang Schäuble, est un des proches du chancelier allemand.

déré comme la première prise de position d'un État membre sur l'avenir de l'Union européenne.

Ce document provoque de vives réactions, dans les pays de l'Union comme en Allemagne, à cause du plan de lancement d'une Europe à *plusieurs vitesses* autour d'un noyau ¹⁴ formé par un nombre limité de pays.

Le rapport est structuré en trois parties. Une première expose la situation de fait, une deuxième argumente sur les intérêts de l'Allemagne et une troisième contient des propositions concrètes structurées autour de cinq points principaux :

- continuer de développer les institutions de l'UE et mettre en pratique le principe de subsidiarité, transfert de pouvoirs compris ;
- continuer de renforcer le noyau dur ;
- atteindre un nouveau niveau dans les relations franco-allemandes (France/Allemagne forment le noyau du noyau) ;
- améliorer la capacité d'action effective de l'Union dans le domaine de la PESC ;
- élargir l'Union à l'Est.

(A cela s'ajoutent le "travail d'information à faire pour développer le degré d'acceptation de l'intégration européenne par l'opinion publique, des mesures pour combattre le crime organisé, établir une politique commune contre le chômage, établir une politique sociale commune, assurer la compétitivité continue de l'Europe, protéger l'environnement".)

La notion de *noyau dur* comporte une connotation négative, suggère une entité fermée. Il faudrait peut-être préciser que le modèle préfiguré est celui d'une intégration à *plusieurs vitesses*. Le noyau est, à tout moment, ouvert et accessible aux autres pays membres.

Les différences entre pays, soit pour des raisons de conception de l'intégration européenne et de volonté, soit du fait de leurs possibilités politiques et économiques, rendent très difficile la construction d'une Europe "homogène". Toutefois, il est impératif de maintenir une homogénéité des objectifs à atteindre, même si pour ce faire il faut employer des moyens différents selon les pays. Ainsi le *noyau dur* ou l'intégration à *plusieurs vitesses* n'est pas une finalité en soi, mais seulement un moyen, une formule intermédiaire et temporaire de l'intégration européenne.

Le rapport de la CDU-CSU envisage une réforme des institutions européennes basée sur un document "quasi constitutionnel", "rédigé dans un langage clair et accessible[...], orienté vers le modèle de l'état fédéral et vers le principe de subsidiarité".

Dans la conception allemande le développement des institutions européennes doit combiner cohérence et flexibilité.

"Le développement futur des institutions de l'UE doit allier à la fois cohérence et consistance, élasticité et flexibilité. Les institutions de l'Union doivent être développées de manière à atteindre une élasticité capable de compenser les tensions inhérentes à une Communauté s'étendant du Cap Nord à Gibraltar et une différenciation suffisante pour tenir compte des capacités (et volontés) d'intégration différentes des pays" ¹⁵.

La géométrie variable est une réalité. Le traité de Maastricht l'admet et l'emploie à différents niveaux, sans en lui donner de nom. Une des initiatives principales de ce document consiste dans la proposition de l'institutionnaliser formellement.

"La géométrie variable, ou l'approche à plusieurs vitesses, devra, pour autant que possible, être institutionnalisée dans le Traité d'Union ou le nouveau document quasi constitutionnel, malgré les diffi-

¹⁴ Le mot utilisé par le document CDU-CSU est *Kerneuropa*, qu'il fallait sans doute mieux traduire par *noyau européen* plutôt que par *noyau dur*.

¹⁵ Karl LAMERS, Wolfgang SCHÄUBLE, "Réflexions", p. 12.

cultés légales et pratiques qui en découlent. Sinon cette approche continuera à être limitée à une coopération intergouvernementale qui peut encourager une formule de type *Europe à la carte*"¹⁶.

Les réactions provoquées par ce rapport sont en partie dues à une lecture de type *pick-and-choose* (pour utiliser le jargon de la géométrie variable). Certains n'ont voulu retenir que le terme de *noyau dur* ou celui de *l'axe franco-allemand*, tous deux portant une marque négative. Le document de la CDU-CSU doit d'abord être considéré comme une lecture des faits. Le noyau dur existe déjà au sein de l'Union. Il est déterminé par une formule consacrée : "ceux qui veulent et le peuvent".

De même, le rôle moteur de l'axe franco-allemand est une réalité. Le fait que le document nomme les pays membres susceptibles de former le noyau, les pays du Bénélux, la France et l'Allemagne (ainsi que le Danemark et l'Irlande), a été interprété soit comme désignant les bons et les mauvais élèves de l'intégration, soit comme excluant les autres États membres du processus. Dans les deux cas, les réactions n'ont voulu prendre en compte que la question de forme sans se soucier du contenu.

D'abord parce que le rapport précise que le rôle des pays qui feront partie du noyau est de convaincre les autres pays membres, principalement l'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne, de leur volonté de les accepter parmi eux dès qu'ils auront dépassé leurs problèmes, pour autant qu'ils le désirent eux-mêmes, pour réaliser les objectifs d'une intégration renforcée. Deuxièmement, le document consacre un paragraphe¹⁷ à la Grande-Bretagne en affirmant la volonté allemande de la voir, un jour, assumer son rôle "au cœur de l'Europe" et joindre le noyau. Malgré les réactions et les contestations, le document de la CDU-CSU a le mérite d'avoir porté le débat du milieu académique sur la scène politique. Sur la base de données objectives, il fait des propositions réalistes pour organiser l'intégration différenciée selon des critères concrets. De cette manière, elle peut devenir fonctionnelle et peut prévenir une désintégration. Le "noyau aura pour tâche d'opposer un centre consolidé aux forces centrifuges". Les partenaires qu'il réunira "doivent participer à tous les domaines de la politique, orienter, d'un commun accord, plus résolument leur action"¹⁸.

b. Les cercles concentriques — la France

Dans une interview au *Figaro* accordée le 30 août 1994, le Premier ministre français Édouard Balladur décrit le modèle d'une Europe future à trois cercles concentriques¹⁹. Dans sa conception, c'est la réponse à donner au nouveau défi de l'élargissement de l'Union, aux contradictions qui apparaissent entre l'élargissement de l'Union à un grand nombre de pays et la préservation de la cohésion et des objectifs de l'intégration européenne.

Partant de l'observation que le traité de l'Union européenne est une étape et non un objectif final, Édouard Balladur voit dans la révision prévue pour 1996 une occasion d'apporter dans la stratégie d'intégration européenne les modifications nécessaires pour faire face à la réalité qu'est la diversité (actuelle et future) au sein de l'Europe.

¹⁶ Karl LAMERS, Wolfgang SCHÄUBLE, "Réflexions", p. 12.

¹⁷ *Remarque*: "Les propositions tendant à dégager un noyau de l'Europe et à intensifier encore davantage la coopération franco-allemande ne signifient pas que l'on abandonne l'espoir de voir la Grande-Bretagne assumer son rôle "au cœur de l'Europe" et donc de s'intégrer dans ce noyau. Bien au contraire, elles reposent sur la certitude que le développement résolu de l'Europe est le meilleur moyen d'influer favorablement sur la clarification de la position de la Grande-Bretagne à l'égard de l'Europe et sur sa volonté de participer à d'autres progrès dans la voie de l'intégration", Karl LAMERS, Wolfgang SCHÄUBLE, "Réflexions", p. 17.

¹⁸ Karl LAMERS, Wolfgang SCHÄUBLE, "Réflexions", p. 12.

¹⁹ *Agence Europe*, no. 6307, le 3 septembre 1994.

Il est intéressant d'observer que la première idée est formulée à peu près dans les mêmes termes que la proposition allemande et concerne la nécessité de rédiger un "code lisible pour l'Europe". Pour cela il faudrait "unifier le Traité de Rome, l'Acte unique et le Traité de Maastricht".

Si sur le point de la nécessité d'élaborer un acte à valeur constitutionnelle les visions française et allemande coïncident, le dessein organisateur des cercles concentriques est différent et moins ambitieux. L'adaptation de la construction européenne à la diversité des situations doit se faire selon un critère de cohésion, différente et différenciée au sein de l'Europe, mais déjà existant. Le document allemand proposait de converger pour arriver à la cohésion.

Il faudrait ainsi organiser un premier cercle, *de droit commun*. Formé des États membres de l'Union, il comprendrait le marché unique, les politiques industrielles communes et la PESC. Ce premier cercle devrait être l'organisation de base.

Le système de compensation entre États, c'est-à-dire les Fonds structurels, devra être adapté pour ne pas devenir une tâche trop lourde pour les trois grands pays, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, qui assurent l'essentiel de la contribution au budget de l'Union.

Un deuxième cercle serait composé par un nombre limité d'États membres de l'Union qui établiraient une coopération structurée entre eux dans le domaine de la monnaie unique et de la défense. Ce deuxième cercle serait déjà préfiguré par les initiatives de la France et de l'Allemagne. "Tous les autres pays membres seront invités à y participer mais il est peu probable que tous pourront le faire en même temps" ²⁰.

Le troisième cercle, extérieur, engloberait les pays qui n'appartiennent pas à l'Union européenne. Il serait constitué des États avec lesquels l'Union a conclu des accords d'association, ou de ceux qui sont liés à l'Union par le pacte de stabilité ou par le partenariat pour la paix (Russie, Biélorussie et Ukraine comprises). La formule serait celle d'une organisation de caractère diplomatique et de sécurité, assortie de liens économiques et commerciaux durables. La gestion de ce cercle devrait être la principale fonction de l'OSCE et du Pacte de stabilité proposé par la France. Des efforts devraient être faits pour rapprocher ces trois cercles les uns des autres.

Comme on peut le constater, cette théorie des *cercles concentriques* s'apparente avec celle du *noyau dur*, combinant pragmatisme et flexibilité. L'idée principale est que, pour de nombreuses années encore, la structure de l'Europe comprendra un centre homogène, formé par la France et l'Allemagne, centre régi par des règles communes dans tous les domaines de coopération, entouré de pays régis par des statuts différents selon les domaines d'intégration et de coopération qui seront en cause : monétaire, social, militaire, commercial, financier ou diplomatique.

Il faut noter que cette formule est moins structurée et moins élaborée que le modèle allemand. D'abord, on ne sait pas clairement si les cercles seraient reliés entre eux. Le traité de Maastricht consacre le "cadre institutionnel unique". Le troisième cercle est voué à la gestion de l'OSCE, en dehors du cadre communautaire. Alors, quel sera le centre commun ? Il s'agit plutôt d'un modèle à *cercles multicentriques* oscillant autour d'un *cercle noyau*. De même, le deuxième cercle pourrait ne pas correspondre à un cercle mais à une multitude de cercles, puisque des États membres pourraient se regrouper différemment selon les domaines concernés. Il n'y aura pas nécessairement coïncidence entre le cercle défense et le cercle monnaie. Enfin, les moyens à employer pour gérer cette situation, supranationaux ou intergouvernementaux, ne sont pas précisés.

c. À la carte — la Grande-Bretagne

²⁰ Agence Europe, no. 6307, le 3 septembre 1994.

Dans un discours à l'Université de Leyde prononcé le 7 septembre 1994, le Premier ministre britannique a tenu à répondre et à opposer sa vision de l'Europe à celles de l'Allemagne et de la France. Dans l'ensemble son discours contient les mêmes idées que les documents français et allemand. L'usage qui en est fait se révèle différent. L'objectif final est moins ambitieux.

Flexibilité dans l'intégration européenne, diversité d'opinion préservée et non supprimée, États membres choisissant d'intégrer et de s'intégrer plus que les autres : la Grande-Bretagne ne peut que saluer ces idées. Mais, selon la vision britannique, le *noyau dur* comporte un danger. Aucun pays ne doit être empêché de participer à une politique ou une autre. Aucun pays ne doit faire prévaloir et revendiquer une position privilégiée. Certains risquent de devenir "plus égaux que les autres" !

La différenciation introduite par le traité de Maastricht dans le domaine de la monnaie unique devrait être entendue comme une liberté de choix :

"In general, the Maastricht Treaty's flexible arrangements allow countries freedom and choice on how they decide to participate in the pursuit of our shared aims" ²¹.

La différence essentielle avec les autres modèles présentés jusqu'ici est que les États participent à un certain nombre de programmes communs en vertu de leur seule volonté. C'est une vision qui repose sur "le plus petit dénominateur commun". On laisse à chacun des États membres le soin de déterminer à quelle politique il entend participer ou non.

La notion d'*Europe à la carte* repose sur une différenciation par matières ou sujets ²². La philosophie communautaire poursuivie jusqu'ici consistait à rassembler tous les États membres autour d'objectifs communs. Seule la position isolée de la Grande-Bretagne vis-à-vis de la charte sociale peut illustrer l'*Europe à la carte*. Concernant la monnaie unique, il n'est pas certain qu'on puisse parler déjà d'arrangements *à la carte*, malgré les situations dérogatoires de la Grande-Bretagne et du Danemark.

Les critères de convergence montrent que l'UEM ne pourra être réalisée que par un nombre limité d'États, du moins dans un premier temps. L'enjeu pour les premiers participants à l'UEM est d'empêcher que l'absence de volonté prenne le pas sur la capacité effective. Il s'agira de convaincre les autres de l'efficacité du système, et de générer ainsi une force centripète. La flexibilité doit permettre d'augmenter les marges de manœuvre pour créer de nouveaux champs d'action.

Principaux niveaux de l'intégration différenciée

Au sein de l'Union

Il faut distinguer entre le premier pilier, communautaire, et les deuxième et troisième piliers, intergouvernementaux. Des précisions sur la subsidiarité seront nécessaires.

L'intégration différenciée avant le traité de Maastricht se résume à des clauses de dérogation ²³, temporaires, correspondant d'habitude à des périodes de transition, d'ajustement

²¹ Agence Europe, no. 6312, le 10 septembre 1994.

²² Philippe MAILLET, Dario VELO, sous la dir., *L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 14. — Les auteurs distinguent le schéma *à la carte* du modèle *à plusieurs vitesses*. Le schéma *à la carte* est fondé sur une différenciation selon les sujets. Le modèle *à plusieurs vitesses* correspond à une différenciation "exclusivement selon les pays". Il faudrait peut-être compléter le critère "pays", qui n'est pas très précis, en ajoutant le "rythme" d'intégration propre à chacun.

²³ Art.36 (libre circulation des marchandises) : "Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des

et d'adaptation, ainsi qu'à des clauses de sauvegarde ²⁴ et de coopération particulière ²⁵. Leur impact est limité parce qu'elles n'ont pas de conséquences institutionnelles. Les clauses de dérogation et de sauvegarde sont considérées comme *la forme minimale de l'intégration différenciée* ²⁶, vu leur portée limitée dans le temps. Elles cessent à la fin de la période transitoire prévue par l'accord d'adhésion.

La méthode intégrative communautaire repose sur un présupposé d'homogénéité des situations et de faits qui n'est plus viable. Au moment de l'adhésion de la Grande-Bretagne, le résultat d'une telle hypothèse a été une renégociation des termes de l'adhésion, en 1975, et une longue dispute sur la contribution budgétaire de la Grande-Bretagne. Cette dispute a abouti en 1984 seulement (c'est la fameuse politique "*My money back!*" de Margaret Thatcher) avec la mise en place du mécanisme de compensation financière dont la Grande-Bretagne bénéficie.

Le traité de Maastricht est la meilleure preuve en faveur de l'intégration différenciée qui s'opère au sein de l'Union.

"L'Europe à géométrie variable est déjà une réalité : juridique, avec le protocole social à onze du Traité de Maastricht ; politique, avec les clauses d'opting-out monétaire britannique et danoise ; économique, avec le SME et la perspective d'une union monétaire de dimension réduite"²⁷.

Même si la Communauté a une longue pratique des dérogations temporaires, cette fois il est difficile de se prononcer sur le résultat d'une telle démarche. Il ne s'agit plus de la gestion d'une période de transition plus ou moins longue vers un but commun, mais "d'une différenciation dont rien ne permet dire qu'elle ne perdurera pas" ²⁸.

Dans le cadre du traité CE l'intégration différenciée peut être identifiée dans le domaine de la politique monétaire et dans celui de la politique sociale. On peut faire une distinction entre une différenciation *réglementée*, selon des critères objectifs, et une différenciation *non réglementée*, relevant de la seule volonté d'un État. Les deux formes ont des conséquences au niveau institutionnel.

Les conditions introduites par le traité dans le domaine de la politique monétaire ont été conçues dans l'intérêt général de la Communauté. Il s'agit de réunir une condition juridique — indépendance de la banque centrale — et des conditions économiques — critères de convergence. Elles sont temporaires par nature. Dans le cas de la Grande-Bretagne et du Danemark, les clauses d'*opting-out* obtenues relèvent du modèle *à la carte*.

Mis à part le Danemark et la Grande-Bretagne, on peut isoler quelques caractéristiques de cette modalité de différenciation ²⁹ :

personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique, ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres".

²⁴ Art.226 : "Au cours de la période de transition en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que des difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale, un État membre peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun".

²⁵ Les clauses de coopération particulière entre certains États membres sont régies par l'article 233 du traité de la CE : "Les dispositions du présent traité ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application du présent article".

²⁶ Philippe MANIN, Jean-Victor LOUIS, sous la dir., *Vers une Europe différenciée ?*, p.11.

²⁷ Jean PISANI-FERY, "L'Europe à géométrie variable : une analyse économique", *Politique étrangère* 60 (1995), p. 448.

²⁸ Jean PISANI-FERY, "L'Europe à géométrie variable", p. 449.

²⁹ Philippe MANIN, Jean-Victor LOUIS, sous la dir., *Vers une Europe différenciée ?*, pp.15-16.

- a) la différenciation dépend d'éléments extérieurs à la volonté de l'État
- b) le cercle formé par les États qui participent à la troisième phase n'est pas fermé. L'article 109K.2 prévoit les modalités selon lesquelles un État en dérogation peut y accéder ;
- c) la gestion de la politique monétaire incombe seulement aux États faisant partie du cercle restreint d'intégration renforcée (Art. 109 K. 3 et Art. 109 K. 5) ;
- d) enfin, l'entrée dans le cercle est définitive.

Les clauses d'*opt-out* accordées au Danemark et à la Grande-Bretagne vis-à-vis de la politique monétaire sont régies par deux protocoles, no. 11 pour la Grande-Bretagne et no. 12 pour le Danemark. Ces deux États ne participent pas à la gestion de la politique monétaire, mais participent aux votes du Conseil lorsqu'il statue sur le passage à la troisième phase ou sur l'admission d'un autre État en dérogation. Les clauses d'*opt-out* peuvent cesser à tout moment à la demande de l'État concerné.

Dans le cadre de la politique sociale, un accord a été conclu entre les États membres à l'exception la Grande-Bretagne et un protocole a été annexé au traité. Ce protocole exclut cette dernière du mécanisme de prise de décision par le Conseil dans le domaine. Par contre, les membres britanniques du Parlement européen participent aux délibérations qui concernent la politique sociale.

Le deuxième pilier, politique étrangère et de sécurité commune, contient des éléments de différenciation dans le domaine de la sécurité. Il faut noter que la PESC appartient à la coopération intergouvernementale. L'adoption et la mise en place des positions communes et des actions communes relèvent principalement de la "concertation" des États au sein du Conseil "en vue d'assurer que leur influence combinée s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leur actions" ³⁰.

La prise de décision se fait, en général, à l'unanimité. Concernant les actions communes quelques États membres ont voulu ouvrir la possibilité de décider à la majorité qualifiée ³¹ (Art.J.3). "Concertation" et "unanimité" sont des notions qui suggèrent qu'on se trouve dans un domaine qui peut facilement générer un désengagement de type *à la carte*.

La *géométrie variable* dans le cadre de la PESC s'organise ainsi autour de deux positions majeures ³² : 1) intergouvernementale *versus* communautaire ; 2) vision atlantique *versus* vision européenne.

Le débat sur les modalités de prise de décision illustre bien le contraste entre l'intergouvernemental et le communautaire. La politique étrangère et de sécurité est un domaine relevant par excellence de la souveraineté de l'État. Même si le traité de Maastricht établit le "cadre institutionnel unique" pour les trois piliers, la "communautarisation" du deuxième et du troisième pilier est loin d'être acquise et, pour l'instant, l'intergouvernemental est prédominant.

Le deuxième volet, atlantique/européen, institue un certain nombre de différences. L'article J.4 paragraphe 4 contient des dispositions qui permettent à tous les États membres de maintenir leur spécificité ³³ en matière de défense. L'article en cause ne prend en compte

³⁰ Article J.2, paragraphe 1.

³¹ Des États comme la Belgique ou l'Italie ont été partisans de la majorité qualifiée en général; l'Allemagne et la France ont soutenu une prise de décision à l'unanimité pour les objectifs majeurs, l'application de ces objectifs pouvant être décidée à la majorité qualifiée. Le Danemark, la Grande-Bretagne et l'Irlande se sont opposés au vote à la majorité qualifiée argumentant que la distinction entre objectifs majeurs et l'application des décisions pouvait être arbitraire. Cf. Paul SABOURIN, "La PESC: réalités et avenir", *Revue politique et parlementaire*, no. 981, janvier/février 1996, pp. 38-48.

³² Nikolaj PETERSEN, Thomas PEDERSEN, sous la dir., *The European Community World Politics*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 23.

³³ Art. J. 4, paragraphe 4 : "La politique de l'Union au sein du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations

que l'appartenance de certains États membres à l'OTAN. Dans une interprétation plus large, on peut considérer qu'il admet aussi la neutralité comme "spécificité en matière de défense".

On arrive ainsi, aujourd'hui, à la structure suivante dans le cadre de l'UEO :

- 1) États membres appartenant à l'UE et à l'OTAN : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni ;
- 2) États membres observateurs (non-membres de l'OTAN — hormis le Danemark — mais membres de l'UE) : Autriche, Danemark, Irlande, Finlande, Suède ;
- 3) États membres associés (membres de l'OTAN mais non membres de l'UE) : Islande, Norvège, Turquie ;
- 4) États membres associés partenaires (pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'entrée à l'Union européenne et à l'OTAN) : Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

Comme on peut le constater avec les points 3) et 4) on touche à un autre niveau de différenciation, hors l'UE, qui fera l'objet d'une analyse un peu plus loin.

Une clause de coopération particulière entre les États membres est instituée par l'article J.4 paragraphe 5 dans les termes suivants :

"Le présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave".

Cet article est à la base des initiatives qui ont conduit à la mise en place de plusieurs structures militaires : l'Eurocorps — structure militaire intégrée, comprenant une force terrestre formée de troupes de l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et le Luxembourg ; l'Eurofor — la force de réaction rapide entre la France, l'Espagne et l'Italie ; l'Euromarfor — force navale composée d'unités espagnoles, françaises, italiennes et portugaises.

Dans le contexte des coopérations particulières entre États membres, un bref rappel doit être fait au sujet du principe de subsidiarité. L'article 3B du traité de Maastricht prévoit que la Communauté "agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés [...]". Il institue ainsi le principe d'attribution des compétences. Dans les domaines ne relevant pas de sa compétence exclusive, elle ne doit intervenir que si les États ne disposent pas des moyens suffisants ou ne sont pas en mesure d'actionner aussi bien que la Communauté. C'est le principe de subsidiarité. Enfin, l'intervention de la Communauté doit être limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité selon le principe de proportionnalité. Le principe de subsidiarité soulève une problématique liée à la nature de la construction européenne, fédérale ou non.

La subsidiarité est un concept relevant de l'état fédéral. Entendue comme notion fédérale elle pourrait être un élément important dans le développement d'un système politique européen stable. Mais la construction européenne n'est pas basée sur une conception fédéraliste pure. Il n'existe aucune ligne de partage entre les compétences de la Communauté et celles des États membres. La subsidiarité est donc susceptible de servir comme alibi dans le débat politique. Tant qu'elle ne sera pas basée sur une division explicite des compétences, la subsidiarité peut être considérée comme élément subversif.

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, on retrouve une formule qui admet une coopération particulière entre États membres. L'article K.7 prévoit :

"Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'institution ou au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres, dans la mesure où cette coopération ne contrevient ni n'entrave celle qui est prévue au présent titre".

découlant pour certains États membres du traité de l'Atlantique nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre".

L'accord de Schengen est l'exemple d'une telle coopération renforcée³⁴. Comme la structure de l'UEO, l'analyse de l'accord de Schengen nous mène à un autre niveau, "mixte", à la fois intérieur et extérieur à l'Union. L'intégration différenciée se manifeste également au sein du système européen³⁵.

³⁴ Cf., dans la présente collection, les travaux de Philippe KAESER, notamment *L'espace Schengen des premiers pas au traité d'Amsterdam*, Genève, Institut européen de l'Université, 1997 (collection Euryopa / Articles & conférences).

³⁵ Terminologie de l'auteur. On entend par *système européen* le cadre des relations de l'UE avec des tiers parties, relations régies soit par le droit communautaire soit par le droit international. Ces relations influencent la politique communautaire ou recourent des domaines de la compétence communautaire. On situe ici les relations de l'UE avec l'UEO, la convention de Schengen établi en dehors du cadre communautaire qui recoupe des domaines de la compétence de la Communauté et auquel 13 des États membres de l'Union participent, et les accords de coopération entre l'Union et les pays de l'AELE, accords régis par le droit communautaire.

Au sein du système européen, ou géométrie variable collatérale ³⁶

La géométrie variable collatérale connaît deux variantes :

1) accords spécifiques entre États membres de l'UE sans que la totalité des pays y participent, mais auxquels des États hors de l'UE participent ou sont affiliés comme observateurs : UEO, Schengen ;

2) accords conclus entre l'UE et des pays extérieurs à l'UE, et régis par le droit communautaire : l'EEE, l'union douanière avec la Turquie.

1) Le traité de Maastricht considère l'UEO comme faisant "partie intégrante du développement de l'Union européenne". Les décisions dans le domaine de la PESC sont essentiellement politiques et les intérêts nationaux dominant. Une différenciation est maintenue pour permettre aux États membres de l'Union qui ne souhaitent pas entrer à l'UEO d'y participer comme observateurs. Le Danemark et l'Irlande ont choisi ce statut, suivis de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. De ce fait, l'UEO se trouve dans une situation intermédiaire entre la différenciation extérieure au cadre de l'UE et la différenciation dans l'Union. Cette formule s'est encore compliquée par la création, au sein de l'UEO, de statuts de membres associés pour les États européens de l'OTAN non-membres de l'Union, Islande, Norvège et Turquie, et de partenaires associés pour les PECO et les États baltes.

La convention de Schengen entre en vigueur le 26 mars 1995. Les États fondateurs, Allemagne, Belgique, France, Luxembourg et Pays-Bas, avaient commencé les négociations en 1985 et signé l'accord en 1990. Jusqu'en 1995, cinq autres États membres de l'Union y adhèrent : Italie en 1990, Espagne et Portugal en 1991, Grèce en 1992 et Autriche en 1995. Depuis décembre 1996, l'accord s'est élargi et l'espace Schengen, jusqu'alors limité aux pays membres de l'Union, s'est diversifié. L'élargissement de l'accord aux pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) introduit une nouvelle différenciation dans le *système européen*. Comme dans le cadre de l'UEO, on remarquera la présence de pays non-membres de l'Union, l'Islande et la Norvège, dans la structure d'une coopération particulière renforcée, établie entre des États membres. Deux observations s'imposent.

D'abord, l'accord de Schengen est purement intergouvernemental. Il recoupe des domaines de compétence de la Communauté — libre circulation des personnes, justice et affaires intérieures — mais opère exclusivement en dehors du cadre juridique de l'Union. Deuxièmement, l'élargissement aux pays non-membres de l'Union s'est fait par le biais d'un autre accord de libre circulation, existant déjà entre les pays nordiques au moment de leur adhésion à l'accord de Schengen. Néanmoins, cet accord a une importance spéciale, à la fois concrète et symbolique, pour la création d'un espace européen de libre circulation.

Des mesures concrètes accompagnent la mise en œuvre de cette convention : délivrance d'un visa uniforme pour tous les "États Schengen", création d'un "Système d'information Schengen", une coopération policière transfrontalière, l'organisation d'une coopération judiciaire renforcée, de dispositifs de lutte contre le trafic de stupéfiants et le trafic d'armes, etc. À partir de juillet 1995, l'accord aurait dû être fonctionnel ; chacun des États participants devait accepter que ses frontières communes avec les autres "États Schengen" soient "franchies sans qu'un contrôle des personnes soit effectué", cependant que les frontières extérieures devaient faire l'objet d'une vigilance renforcée.

2) L'accord sur l'Espace économique européen constitue un bon exemple de ce qu'est l'intégration différenciée. Les spécificités de l'accord mixte conclu entre la CE, les pays

³⁶ On entend par la *géométrie variable collatérale au sein du système européen* les arrangements ou formules de coopération auxquelles des États membres et non-membres de l'Union participent. Ces coopérations ont des ramifications en dehors du cadre exclusif de la Communauté. Mis à part l'EEE, ces relations ont des incidences importantes au niveau de la politique communautaire et ces structures ont vocation à être intégrées à l'Union.

membres de la CE et les pays de l'AELE, mettent en lumière la nécessité d'une approche flexible en ce qui concerne le processus de la construction européenne.

L'objectif fixé est celui de la création d'un "espace économique homogène" régi par l'acquis communautaire. Il existe un précédent avec l'accord d'association conclu avec la Turquie en 1963, qui prévoyait aussi une éventuelle extension de la portée du droit communautaire au pays partenaire.

L'accord sur l'EEE est particulièrement détaillé à cet égard. Il ne s'agit pas d'une harmonisation mais d'une adoption, en bloc, de l'acquis pour assurer une évolution uniforme du régime de droit de l'EEE et de la CEE.

Avec l'adhésion à l'UE de trois pays membres de l'AELE, l'Espace économique européen est devenu un cadre de coopération restreint. Néanmoins, parmi les accords bilatéraux et multilatéraux conclus par l'UE avec des pays tiers, c'est la formule intermédiaire *maximale* qui ait jamais été employée.

Hors de l'Union européenne

La dimension extérieure de la géométrie variable s'organise autour des différentes formes de partenariat que l'UE a établies avec des pays tiers. Union douanière, accords européens, accords de partenariat et de coopération, accords bilatéraux, accords de libre échange, accords préférentiels et non préférentiels, accords d'association, etc., sont tous des instruments de l'UE, plus ou moins efficaces, pour générer une convergence, économique d'abord, politique à long terme.

On se bornera à observer la multitude et la diversité de moyens que l'Union utilise avec ses différents partenaires. Tous ces accords, en principe, correspondent à une étape intermédiaire des relations entre les deux parties. Ils pourraient être considérés comme le cadre différencié de la pré-intégration européenne de ces pays. Cette affirmation est surtout valable pour les PECO et les États baltes.

Le deuxième volet de la géométrie variable en dehors de l'UE est constitué par les organisations internationales, ayant des liens forts avec l'UE : le Conseil de l'Europe, OCDE, OSCE, OTAN.

³⁷ Marise CREMONA, "The "Dynamic and Homogeneous" EEA : Byzantine Structures and Variable Geometry", *European Law Review* 19 (October 1994), pp. 508-26.

Élargissement et intégration différenciée

La question de l'élargissement à l'Est a introduit le débat sur la géométrie variable dans l'actualité politique. La difficulté du choix entre élargissement et approfondissement a fait prendre conscience des conséquences institutionnelles qu'un élargissement d'une telle ampleur peut avoir.

L'expansion probable de l'Union à vingt-cinq ou plus États membres invite à réfléchir sur la manière traditionnelle, "classique", dont les élargissements antérieurs ont été conduits. La première question qui se pose est de savoir si cette stratégie classique est susceptible d'être réemployée et d'être viable cette fois encore.

On peut observer que, jusqu'ici, tout élargissement a été conforme à la méthode classique communautaire³⁸, avec un accent exclusif sur l'acceptation par les pays candidats de l'acquis communautaire, les négociations ne concernant que les périodes de transition. Étant donné le nombre de candidats et leur hétérogénéité, il semble nécessaire d'adapter cette formule cadre.

La méthode classique de l'élargissement était fondée sur cinq principes fixes³⁹, dérivés de la prise en compte des droits et des obligations qui incombent à tout État membre. Rappelons d'abord les principes qui régissaient la formule classique de l'élargissement :

- 1) le candidat (ou les candidats) acceptait l'ensemble de l'acquis communautaire ; il n'y avait pas de dérogation permanente possible ;
- 2) les négociations formelles d'adhésion étaient concentrées exclusivement sur la capacité pratique des candidats d'appliquer l'acquis ;
- 3) les problèmes dus à la diversité économique d'une Communauté élargie étaient résolus par la création de nouveaux instruments politiques, superposés à ceux qui existaient déjà, plutôt que par la réforme de ces derniers ;
- 4) les nouveaux membres étaient intégrés dans la structure institutionnelle de la Communauté sur la base d'une adaptation échelonnée limitée, facilitée par la promesse d'une révision fondamentale après l'élargissement ;
- 5) la Communauté préférait négocier avec un groupe d'États qui avaient déjà de fortes relations entre eux.

Malgré les difficultés que les négociations des quatre élargissements précédents ont fait apparaître, on peut dire que la méthode classique a fait ses preuves. Toutefois, il est maintenant évident que l'élargissement aux pays de l'AELE a été le dernier à se faire selon les mécanismes de l'*orthodoxie communautaire*. D'abord parce que l'expérience de l'EEE leur a facilité l'adaptation. Deuxièmement, leur degré de cohésion a fait d'eux le groupe candidat optimal.

La question de l'élargissement doit être analysée sous deux angles : du point de vue des pays candidats et du point de vue de l'Union elle-même.

Les pays bénéficiaires des accords européens les ont tous reçus comme la promesse d'une future acceptation au sein de l'UE. La perspective d'adhésion est ressentie par la plupart d'entre eux comme cruciale, à la fois pour des raisons économiques et de sécurité.

L'Union a pris des engagements politiques, lors des Conseils européens d'Edimbourg (1992) et de Copenhague (1993) visant à offrir aux pays associés la perspective d'adhésion. L'engagement politique est reflété dans le préambule des accords européens. Le Livre blanc présenté au sommet d'Essen formule une stratégie de pré-adhésion par la mise en place de relations structurées.

L'hypothèse de base est donc celle d'un élargissement.

Le principal obstacle à l'élargissement vers l'Est est constitué par l'état de faible développement économique des pays candidats. En même temps, il faut prendre en compte le fait que, s'ils accèdent à l'Union, ces pays devront s'insérer dans une structure hautement

³⁸ Christopher PRESTON, "Obstacles to EU Enlargement :", pp. 427-50.

³⁹ Christopher PRESTON, "Obstacles to EU Enlargement :", p. 452.

intégrée (suite à la création du marché unique, la perspective de la mise en place de l'union économique et monétaire, une politique étrangère et de sécurité commune), en partant d'une base économique inférieure à celle des autres pays au moment de leur adhésion. L'Espagne a bénéficié d'un accord d'association pendant seize ans avant d'entrer, en 1986, dans la Communauté ; la Grèce a adhéré après vingt ans ; même les quatre pays de l'AELE ont fait d'abord l'exercice de vingt ans de libre-échange avant d'avancer vers l'intégration à part entière.

Compte tenu de la complexité des problèmes à résoudre, il est probable que l'adhésion sera différenciée pour chacun des candidats. Reste à savoir comment, selon quels critères, dans quels domaines la différenciation prendra place et de quelle manière, temporaire ou permanente ?

L'élargissement classique était fondé sur une reprise intégrale, étalée dans le temps, de l'acquis communautaire. L'adhésion des PECO impliquera non seulement l'acceptation de l'acquis, mais des deux autres piliers du traité de Maastricht. L'Union a déjà fait savoir sa volonté de ne pas recourir à des formules d'*opting-out* du type de celles consenties au Danemark ou à la Grande-Bretagne. Des périodes transitoires permettront probablement une reprise graduelle de l'acquis, étalée dans le temps et variable selon les secteurs concernés. Ce serait le scénario classique, assorti du maximum de flexibilité. Le schéma correspondrait ainsi à une intégration à *plusieurs vitesses* — une acceptation par les États membres des finalités et objectifs communs avec l'introduction de rythmes différents pour leur faciliter l'ajustement.

Le modèle semble simple en théorie mais peut s'avérer très difficile à gérer. L'acquis communautaire a déjà été mis en cause par les dérogations permanentes obtenues par le Danemark et la Grande-Bretagne. La frontière entre le transitoire et le dérogatoire est très difficile à définir si l'on prend en compte le fait que les PECO auront besoin d'avoir des marges de manœuvre dans des domaines qui sont la base même de la Communauté — marché intérieur, politique agricole ou de l'environnement. De même, l'Union aura du mal à leur imposer, comme elle l'a fait lors des élargissements antérieurs, le coût de l'ajustement avec la promesse de créer des compensations ultérieures par de nouveaux instruments ou des politiques communes (Fonds régional pour le Royaume-Uni, politique de cohésion lors de l'élargissement vers le Sud).

La perspective d'une hétérogénéité croissante de l'Union élargie a conduit à explorer davantage les formules différenciées.

L'une de ces formules propose un statut de *partial* ou *affiliate membership*⁴⁰. Une première proposition dans ce sens a été lancée en 1991⁴¹ et reprise en 1993 par les ministres⁴² des Affaires étrangères de Grande-Bretagne et d'Italie. L'idée était de donner aux candidats la qualité de membres de l'Union mais de limiter leur participation aux activités des deuxième et troisième piliers en attendant qu'ils soient en mesure de rejoindre le pilier communautaire. La proposition a été abandonnée aussitôt puisqu'elle équivalait à créer un statut de membre de deuxième catégorie pour ces pays. De plus, les insuffisances de la coopération entre les quinze, dans le cadre du deuxième et du troisième piliers, rend les choses très difficiles quant à la manière dont cela pourrait se faire.

Une deuxième proposition, issue du milieu académique⁴³, concerne la possibilité et les modalités d'une adhésion différenciée au pilier communautaire. Il faudrait définir un stade

⁴⁰ Françoise de LA SERRE, "L'élargissement aux PECO : quelle différenciation ?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* no. 402, novembre 1996, pp. 642-47.

⁴¹ Discours de Frans Andriessen, du 19 avril 1991, devant la 69e assemblée plénière des Eurochambres, cité par Françoise de LA SERRE, "L'élargissement aux PECO", p. 643.

⁴² Douglas Hurd et Giuliano Andreotti, cités par Françoise de LA SERRE, "L'élargissement aux PECO", p. 643.

⁴³ Richard BALDWIN, *Towards an Integrated Europe*, Londres, Center for Economic Policy Research, 1994.

intermédiaire qui comporterait deux étapes. Une association ⁴⁴ destinée à promouvoir une zone de libre-échange pan-européenne pour les produits industriels et une participation au marché unique sur le modèle de l'EEE (moins la libre circulation des personnes). Outre les périodes de transition et les dérogations dont ils pourraient bénéficier dans le domaine du marché intérieur, les nouveaux adhérents ne participeraient ni à la politique agricole ni à la politique de cohésion.

Dans une certaine mesure, la stratégie de pré-adhésion mise en place par le Conseil européen d'Essen s'apparente à cette vision des choses. Mais les accords européens ont une grande qualité, celle de contenir ce genre d'arrangements et de les limiter au seul niveau extérieur de l'Union. S'il y a élargissement, ces problèmes, une fois intériorisés, pourront nuire à la cohérence d'ensemble de la politique communautaire.

Conclusions

L'intégration différenciée a une longue histoire dans la construction européenne. L'esprit des traités fondateurs était de progresser ensemble vers une Europe unie économiquement et politiquement. Ce consensus s'est progressivement atténué avec les crises majeures que la Communauté a traversées (le compromis de Luxembourg, la crise budgétaire britannique, le non danois à la ratification du traité de Maastricht). Une reconnaissance plus officielle d'une Europe temporairement différenciée est nécessaire pour faire face aux problèmes qui se posent, à l'intérieur comme à la périphérie de l'Union.

Une réforme des structures et des procédures de l'Union ne doit pas mettre en péril l'efficacité dans la prise de décision. Mais des solutions doivent être trouvées pour permettre aux États qui le souhaitent d'aller plus loin dans leur intégration. Les modèles d'intégration présentés ici offrent tous une vision flexible de l'Europe. Chacun a son mérite, sans offrir une formule optimale ou suffisante.

" Typically member states look to a Europe in their own image: Germany to a federal Europe; France to a Europe with a strong executive based on French forms; the UK to a free-trading group of sovereign states" ⁴⁵.

Les formules à *géométrie variable* apparaissent comme incontournables dans le développement futur de l'Union. Quelques principes fondamentaux sont à préserver si on veut éviter une dilution, voire une dissolution de l'Union. Il faudrait conserver le cadre institutionnel unique. Une base commune constituée par le marché unique, les quatre libertés, la politique commerciale commune, les politiques de concurrence doit être préservée. Même pour les politiques à *option* il devrait y avoir un minimum de règles communes. De plus, le financement des politiques optionnelles devrait être assuré seulement par les États participants. Un principe très important est celui de la "non-interférence" ou de *l'abstention positive constructive*. Une coopération particulière ne doit pas affecter les politiques communes. De même, un État membre qui ne participe pas à un domaine particulier ne devrait pas avoir la possibilité de faire obstacle à la mise en œuvre de cette politique.

Le processus d'Amsterdam va probablement imposer la flexibilité comme principe de l'intégration européenne, au niveau institutionnel et dans la stratégie d'adhésion à l'UE (si adhésion il y a). La mise en marche de la troisième phase de l'UEM va employer concrètement des éléments de différenciation. Le dilemme entre élargissement et approfondissement a fait surgir celui entre union et non-union. La question principale porte sur le choix que les

⁴⁴ Le terme employé est celui d'une *Association of Association Agreements (AAA)* - un cadre institutionnel cohérent pour organiser les relations entre les PECO et l'UE. Cf. Richard BALDWIN, *Towards an Integrated Europe*, p. 207.

⁴⁵ Hugh MIALL, *Redefining Europe. New Patterns of Conflict and Cooperation*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1996, p. 262.

États membres devront faire pour ne pas tomber dans une formule extrême, de type "l'Union sera à géométrie variable ou elle ne sera pas" ou "l'Union sera une forme intégrée de type fédéral ou elle ne sera pas".

CHAPITRE II

La flexibilité dans le débat du processus d'Amsterdam

La Conférence intergouvernementale pour la révision des traités

Les dispositions du traité de Maastricht relatives à la révision des traités

L'article N du traité de Maastricht prévoit la convocation en 1996 d'une "conférence des représentants des gouvernements des États membres [...] pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent traité pour lesquelles une révision est prévue". L'article A reconnaît le traité comme une nouvelle étape dans la création d'une "union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens".

L'article B du traité insiste sur les objectifs suivants :

- promouvoir le progrès économique et social par le biais du marché unique; renforcer la cohésion économique et sociale par l'établissement d'une union économique et monétaire ;
- affirmer une identité internationale par la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune, qui peut, à terme, conduire à une défense commune ;
- instaurer une citoyenneté de l'Union ;
- développer une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;
- sauvegarder et maintenir l'acquis communautaire ;
- respecter le principe de subsidiarité.

L'article 189(b) paragraphe 8 prévoit la possibilité d'élargir le champ d'application de la procédure de co-décision.

L'article J.4 paragraphe 6 et l'article J.10 prévoient la possibilité de réviser cet article conformément à l'article N du traité de Maastricht et "compte tenu de l'échéance de 1998 dans le cadre de l'article XII du traité de Bruxelles".

La première déclaration "relative à la protection civile, à l'énergie et au tourisme" prévoit également son examen en vue de la révision lors de la conférence de 1996. De même la 16e déclaration relative à la hiérarchie des actes communautaires remet à la Conférence intergouvernementale ¹ le soin d'établir une hiérarchie des normes.

L'agenda élargi

L'élargissement de 1995 a eu un impact considérable et a soulevé plusieurs problèmes institutionnels qui ont été abordés lors du Conseil européen de Bruxelles et de Corfou. Les questions relatives à la réforme des institutions en général, la pondération et le nombre de voix requis pour la majorité qualifiée au Conseil, le nombre des membres de la Commission ont été ajoutés à l'agenda des négociations dans le processus d'Amsterdam.

¹ Ci-après dénommée "processus d'Amsterdam".

Les questions relatives à la discipline, aux procédures budgétaires ainsi qu'à l'exécution des dispositions communautaires, la *comitologie*, se sont ajoutées à l'ordre du jour suite à des accords interinstitutionnels entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

Le Conseil européen de Cannes a tracé quelques priorités aux travaux du Groupe de réflexion :

- analyser les principes, les objectifs et les instruments de l'Union face aux nouveaux défis lancés à l'Europe ;
- renforcer la politique étrangère et de sécurité commune ;
- rendre efficace le troisième pilier de l'Union ;
- rendre les institutions plus transparentes, plus efficaces et plus démocratiques, de manière à leur permettre de s'adapter aux exigences d'une Union élargie ;
- assurer la mise en œuvre du principe de subsidiarité et rapprocher l'Union des citoyens.

Comme on peut le constater, l'agenda n'a cessé de s'élargir dès les premiers débats engagés sur la future conférence. Les travaux de négociation s'ouvrent à Turin le 29 mars 1996. L'ordre du jour a comme point de départ les objectifs fixés par le traité de Maastricht, les Conseils européens de Bruxelles, Corfou et Cannes, et le rapport du Groupe de réflexion. Nombre d'autres sujets s'y sont ajoutés. Les contributions au débat ont été nombreuses. Tous les États membres, ainsi que les institutions de l'Union ont rendu publiques leur positions respectives sur la révision des traités avant le début des négociations. D'autres acteurs se sont également impliqués. Des contributions d'une importance non-négligeable sont venues des groupes parlementaires, du Mouvement européen, de personnalités politiques, de l'UEO, etc.

Les négociations se sont déroulées sous trois présidences, italienne, irlandaise et néerlandaise. Il faut noter la contribution de la présidence irlandaise qui a su donner une nouvelle impulsion au débat en organisant deux réunions à Dublin. Elle a eu aussi le mérite de rédiger un avant-projet de traité, particulièrement utile du point de vue "diagnostic" du débat.

Les négociations ont pris fin le 17 juin 1997 à Amsterdam, sous la présidence néerlandaise. L'objectif principal était de compléter le processus initié par le traité de Maastricht. Le traité de l'Union européenne avait posé les bases de l'Union économique et monétaire. Il constituait un pas en avant sur la voie d'une union politique. Le climat politique international exigeait de l'Union un engagement politique plus fort.

Le processus d'Amsterdam était appelé à répondre à ce changement qui s'était opéré tant au niveau interne qu'externe. Ainsi l'accent a été mis sur l'union politique. Il fallait donner priorité au renforcement du deuxième et du troisième pilier de l'Union. Il fallait réorienter le processus d'intégration européenne en se concentrant sur la politique extérieure et de sécurité commune (rapportant ainsi dans l'actualité l'objectif *politique* initial des traités fondateurs).

La différenciation dans le processus d'Amsterdam

Une des questions apparues insidieusement derrière la scène, est la différenciation ou la *flexibilité*. Comment l'employer et l'appliquer dans le cadre institutionnel actuel ? Les difficultés que les quinze rencontrent à se mettre d'accord sur une approche commune rendent compte de la nécessité d'envisager des modalités nouvelles de coopération.

La différenciation doit être analysée dans le contexte général de la problématique liée à la construction européenne. D'abord il s'agit de décider sur la forme et la finalité de l'intégration. Quelle sorte d'Europe veut-on construire ? Pour préserver les principes de base de l'intégration européenne, préserver la solidarité et l'égalité entre les États membres, la *flexibilité* doit être bien définie. De même il faut s'accorder d'avance sur les domaines,

les modalités et l'étendue de toute intégration différenciée. Les intérêts et les objectifs de l'Union doivent être préservés. L'approche différenciée devrait être employée comme *moyen temporaire*, pour donner une nouvelle impulsion à la dynamique d'intégration communautaire. Il ne faut pas qu'elle devienne une finalité en soi.

Cadre général du débat

Pour toutes ces raisons le Groupe de réflexion et la Commission ont jugé nécessaire de fixer les limites de la flexibilité en énonçant les principes qui doivent guider toute approche différenciée. La deuxième partie² du rapport du Groupe de réflexion définit les lignes de force qui devraient régir la différenciation. Un des principes de la construction européenne est le partage des valeurs communes "qui imprègnent le *tronc commun* qui caractérise notre Communauté de droit".

1. Principes

Pour sauvegarder la Communauté de droit, deux principes d'importance capitale s'imposent : maintenir l'acquis communautaire et assurer son développement comme le prévoit l'article B du traité de Maastricht ; et consolider un cadre institutionnel unique comme garantie de la cohérence des actions de l'Union.

a. Sauvegarder l'acquis communautaire. — Le Groupe insiste sur l'importance de la préservation en entier de l'acquis communautaire. La flexibilité devrait se greffer sur ce *bloc*. La méthode classique communautaire semble être privilégiée pour rendre compatible acquis et flexibilité.

La sauvegarde de l'acquis ne doit pas faire obstacle à la recherche de différents aménagements pour faire face à des situations nouvelles. Le Groupe se fait l'avocat d'une différenciation de rythme, et donc du modèle à *plusieurs vitesses*. Il reconnaît la nécessité de trouver des "formules souples" qui permettraient "de franchir de nouvelles étapes d'intégration à des rythmes différents". Toutefois, cette flexibilité ne doit pas "compromettre les objectifs d'un projet commun".

b. Le cadre institutionnel unique/communautaire. — Une condition importante pour tout modèle d'intégration différenciée est la préservation du cadre institutionnel commun. Le Groupe souligne l'importance de ce principe pour la cohérence des actions de l'Union et aussi pour l'image que l'UE projette dans l'opinion publique. Il faudrait rappeler les trois objectifs sous-jacents à la révision des traités et à la réforme institutionnelle : plus d'efficacité, plus de démocratie, plus de transparence.

L'intégration différenciée répond à la demande de plus d'efficacité. Pour remplir les deux autres conditions il est absolument nécessaire d'avoir un cadre institutionnel et législatif uniforme.

Théoriquement, la différenciation peut s'organiser soit au sein des traités soit en dehors des traités. Le premier chapitre de ce travail a fait un inventaire des sphères concernées par le dessein différencié. Si le principe de flexibilité dans l'intégration est accepté, il faudra probablement organiser un système institutionnel complexe impliquant de nombreux acteurs à différents niveaux. Toutefois une base institutionnelle commune et homogène est une condition nécessaire de toute initiative dans le sens d'une plus grande flexibilité.

La formule consacrée par la littérature, pour désigner les participants potentiels à de telles coopérations renforcées, est "ceux qui le veulent et le peuvent". Le pas suivant devrait être

² "CIG 96 — Rapport du Groupe de réflexion", *Revue trimestrielle de droit européen* 32 (janvier-mars 1996), pp. 144-185.

l'organisation de la "politique de groupe". Une des propositions ³ qui ont été faites est particulièrement détaillée sur ce point. Selon elle on devrait donner priorité à ceux "qui le veulent" et former le groupe. Deuxièmement, les compétences seraient assignées à ceux "qui le peuvent". D'autres États désireux d'y participer mais en incapacité temporaire pourraient faire partie du groupe sans, toutefois, avoir plein droit dans le processus de prise de décision. Un arrangement temporaire sous la forme d'un "pouvoir de vote partiel" au sein du Conseil devra être mis en place à leur intention.

Le cadre institutionnel commun assure la participation de tous les États membres à la définition des intérêts de l'Union. Une politique de défense commune, par exemple, doit être définie en ligne avec les objectifs généraux de l'Union, décidés de commun accord par tous les États membres. Les États qui ne veulent ni ne peuvent participer à un certain domaine de coopération doivent, néanmoins, exprimer leur solidarité avec les autres membres. Le nouveau traité devrait inclure une *clause de solidarité* stipulant l'engagement, à terme, de tous les États membres d'accomplir les objectifs de l'Union.

La flexibilité ne doit pas devenir source de discrimination contre les États restés en dehors du *noyau*. C'est un argument de plus pour la préservation du cadre institutionnel unique.

Si les États non participants n'ont pas le droit d'exprimer leur vote au sein du Conseil dans le domaine des politiques concernées par une coopération renforcée, ils ne devraient pas être exclus du processus de décision au sein de la Commission ou du Parlement européen, puisque les États membres ne sont pas représentés en tant que tels au sein de ces institutions.

Le modèle de différenciation que représente l'UEM semble le plus plausible tout en étant opérationnel. Essayer d'adapter ce modèle au domaine de sécurité et de défense, par exemple, peut apporter une solution viable au problème qu'affronte l'Union. Le processus devrait être similaire à celui engagé lors de la signature du traité de Maastricht dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Il s'agit de l'acceptation de la *finalité politique* de l'UEM par un grand nombre d'États membres, même s'il est clair qu'un certain nombre d'entre eux ne seront pas en mesure de remplir les conditions nécessaires, dans les délais prévus, pour la mise en place effective de la troisième phase. En ce sens, le processus d'Amsterdam devrait établir quelques objectifs et un set de critères nécessaires pour la participation intégrale des États membres dans le cadre d'une *intégration renforcée*.

La flexibilité sur le modèle décrit ci-dessus ne va pas créer une hiérarchie des États, basée exclusivement sur les performances économiques. Les principes de base de l'intégration européenne se trouveront préservés. L'intégration différenciée devrait constituer une avancée positive vers plus d'intégration, vers une Europe plus unie.

Il serait préférable, bien entendu, que tous les États membres soient en mesure (et désireux) de réaliser ce plus d'intégration et d'avancer vers l'union politique. Toutefois, il est important de créer le cadre légal pour que les premiers pas puissent être faits.

2. Critères à respecter

Le débat sur la géométrie variable a soulevé de fortes polémiques sur les modèles avancés. Le modèle minimal, *à la carte*, a traumatisé profondément le milieu communautaire. Le rejet a été unanime. Tous les documents et positions exprimés dans le débat affirment clairement le refus de faire de la flexibilité un instrument de désintégration et en faveur de la création d'une *Europe à la carte*. Le rapport du Groupe de réflexion énonce les quelques critères à respecter afin que la flexibilité ne conduise pas à une construction européenne de type *pick-and-choose*. Ce sont :

³ Gianni BONVICINI, Jean-Victor LOUIS, Alvaro VASCONCELOS, Wolfgang WESSELS, "Report on the revision of Maastricht presented at the conference "1996: The Italian Presidency of the European Union"", Rome, 1-2 décembre 1995, *The International Spectator* 31 (January 1996), pp. 3-12.

- que la flexibilité soit compatible et serve les objectifs de l'Union ;
- que les arrangements différenciés soient temporaires ;
- qu'elle ne soit un moyen de discrimination contre aucun autre État désireux d'y participer ;
- qu'elle soit accompagnée par des mesures *ad hoc* pour aider les États qui souhaiteraient participer mais qui se trouvent en impossibilité/incapacité temporaire ;
- enfin, qu'elle soit compatible avec l'acquis communautaire et la préservation du cadre institutionnel commun.

Flexibilité et compatibilité avec la structure par piliers de l'Union

Un aspect important relevé pendant les travaux du Groupe de réflexion a été la différence qui doit être faite entre les trois piliers de l'Union. Ainsi, il est précisé que le degré de *flexibilité* admissible dans chacun des trois piliers de l'Union doit être différent.

En ce qui concerne le premier pilier, communautaire, l'intégration différenciée ne devrait pas mettre en péril le marché unique, induire des discriminations ou des distorsions de compétitivité. Les participants potentiels d'un cercle de coopération renforcée au sein du premier pilier seront probablement départagés par un critère d'*ancienneté*. Les nouveaux adhérents auront besoin de dérogations aux politiques communes déjà en place, pour leur assurer la transition et l'adaptation au marché unique. Par contre, certains des membres actuels de l'Union souhaiteront, probablement, initier des politiques renforcées dans des domaines nouveaux, auxquels même quelques-uns des États membres actuels ne pourront/voudront pas participer. Ce pourrait être le cas de la libre circulation des personnes et de l'harmonisation des politiques budgétaires et fiscales. Une telle éventualité conduirait à avoir trois *rythmes d'intégration* différents au sein du premier pilier. Il y aurait un groupe d'*avant-garde*, formé de quelques États actuels qui choisiront d'intégrer des politiques nouvelles. Un deuxième rythme serait celui des États membres actuels ayant intégré toutes les *politiques Maastricht communes*⁴, mais qui choisiraient de rester en dehors du cercle d'*avant-garde*. En troisième lieu il y aurait un rythme lent, d'ajustement et de transition, propre aux nouveaux adhérents. Les dérogations octroyées aux pays adhérents devraient, en principe, être transitoires et définies au cas par cas, lors des négociations d'adhésion de chacun d'entre eux. Il faudrait prévoir une *clause de garantie* de la préservation du *tronc commun* ou *masse critique* de l'acquis qui ne saurait être mise en cause par aucun arrangement de ce genre.

Dans son avis sur le rapport du Groupe de réflexion, la Commission souscrit à tous les principes et critères énoncés ci-dessus. Elle en ajoute un, notamment sur le rôle que la Commission devrait jouer dans le lancement et la mise en place de telles coopérations. La Commission, sous le contrôle de la Cour de justice, devrait garantir le respect de ces principes.

Le Groupe note que "les questions relatives à la PESC ainsi que certaines questions relatives à la justice et aux affaires intérieures se prêtent davantage à la flexibilité". Il est vrai que les lignes de rupture entre *flexibilité* et les propositions de réforme des deux piliers intergouvernementaux de l'Union ont été les plus nombreuses dans le processus d'Amsterdam. La différenciation concerne divers aspects de ces deux piliers.

Le premier chapitre a fait l'inventaire des formules différenciées dans le cadre de la PESC et de l'UEO en particulier. Plusieurs États membres ont une tradition de neutralité. C'est un problème réel qui ne peut pas être ignoré. L'adhésion à l'Union n'est pas conditionnée par une renonciation à une politique étatique spécifique d'engagement envers une autre organisation, l'Alliance atlantique en premier, ou de non-alignement. Néanmoins,

⁴ Terminologie de l'auteur.

cette *cohabitation* ne doit pas faire obstacle au désir des autres États membres de promouvoir l'identité européenne en matière de relations internationales et de sécurité.

Le troisième pilier de l'Union pourrait faire l'objet d'un dessein différencié. Dans le cadre des négociations il a été proposé d'inclure l'accord de Schengen dans le futur traité. La structure complexe de cet accord laisse entrevoir les nombreux problèmes qui vont se poser. Premièrement, parce que la convention de Schengen couvre, à la fois, des questions qui tiennent du premier pilier, la libre circulation des personnes, et du troisième pilier, la justice et les affaires intérieures. Deuxièmement, parce qu'il n'y a pas coïncidence entre la structure-membre de l'UE et celle de l'accord de Schengen.

Base théorique et modèles

Il faudrait rappeler d'abord les *modèles théoriques* qu'on peut identifier dans le cadre du traité de Maastricht. Il semble utile de voir quelle est l'expérience communautaire en termes d'arrangements *flexibles* pour pouvoir mieux identifier les points forts ou faibles des propositions avancées dans le processus d'Amsterdam. L'analyse s'intéressera aux propositions concernant les deuxième et troisième piliers ⁵ de l'Union. La pratique ⁶ des dérogations temporaires dans le cadre du premier pilier a été courante lors de tout processus d'élargissement. Elle est susceptible de continuer à être employée telle quelle sans subir de modification majeure. Il paraît plus intéressant de se pencher sur le volet intergouvernemental et de voir quel sorte d'aménagements on peut imaginer pour une réforme efficiente.

Au sein de l'Union, on peut identifier deux modèles :

- 1) dispositions générales de type Bénélux. L'article 233 du traité de Rome offre aux pays du Bénélux le cadre légal pour préserver la coopération régionale qui leur est propre ;
- 2) dispositions spécifiques de type *opt-out* ;

Les clauses d'*opt-out* sont de deux type et induisent deux formes d'intégration différenciée. En premier lieu il y a les clauses d'*opt-out réglementé* par des critères objectifs, de type *UEM*. Deuxièmement, il y a l'*opt-out non réglementé*, de type *Protocole social*, qui relève de la seule volonté d'un État. L'étendue de ces exceptions a été approuvée par tous les États membres lors de leur négociation. Des dispositions générales et/ou spécifiques taillées sur ces modèles pourraient être introduites dans le texte du nouveau traité pour répondre à différents problèmes soulevés par les États membres.

Les dispositions générales de type Bénélux

Une clause générale de ce type a l'avantage de fournir aux États membres intéressés le cadre légal nécessaire à la mise en place d'une *coopération renforcée*, sans en être empêché par les moins enthousiastes. Il faudrait toutefois analyser la nature de cette clause générale de type *Bénélux*, entérinée par les traités. Elle est le résultat d'une situation préexistante ⁷ au processus d'intégration européenne. Il était normal de la rendre compatible avec les traités.

⁵ Les propositions faites pendant les travaux de négociation durant le processus d'Amsterdam ont toutes concerné la flexibilité dans le deuxième et le troisième pilier de l'Union. À la fin du processus, le bilan montrera que le premier pilier est le plus affecté par les arrangements flexibles.

⁶ Cette hypothèse nous est apparue tout à fait légitime tout au long du déroulement des négociations, sur la base des propositions véhiculées. Ce n'est qu'à la fin du débat qu'elle sera sérieusement mise en cause par les aménagements de type *à la carte* faits au sein du premier pilier.

⁷ Les gouvernements en exil de la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ont adopté en 1944 à Londres un Traité d'union douanière qui est entré en vigueur le 1 janvier 1948. L'article 233 du traité de Rome rend cette union régionale compatible avec la construction européenne. Timothy BAINBRIDGE, Anthony TEASDALE, *The Penguin Companion to the European Union*, Londres, Penguin, 1996, p. 17.

Deuxièmement, la décision sur la préservation de cette coopération régionale a été unanime lors des négociations (des Six) des traités. Il s'agit maintenant de s'entendre sur une clause de ce type pour créer et mettre en place des formes nouvelles de coopération, limitées à quelques participants, et postérieures au processus d'intégration déjà engagé.

De plus, ce modèle présente un certain nombre d'inconvénients□

- a) les États membres qui voudraient développer ce genre de *coopérations renforcées* peuvent ne pas représenter un groupe unitaire/homogène ; chacun des États membres de l'Union a ses intérêts particuliers : par exemple, l'Autriche pourrait participer à la troisième phase de l'UEM mais pourrait se tenir à l'écart de la question de la défense ;
- b) deux groupes différents peuvent très bien adopter des politiques contradictoires ; il faudrait prévoir soigneusement les conséquences et déterminer avec clarté le rôle que l'Union, et la Commission en premier lieu, devraient jouer dans ce type de coopération ;
- c) elle s'adresse principalement aux sujets du premier pilier qui affectent tous les États membres ;
- d) l'accord des non-participants est nécessaire pour qu'elle puisse être établie ; ainsi, il faudrait garantir aux non-participants que le groupe tiendra compte de leurs intérêts en développant ultérieurement leurs *politiques renforcées*.

Les dispositions spécifiques de type opt-out

Une série de clauses spécifiques pour des États différents et pour des politiques différentes est plus compatible avec la tradition de l'Union. Néanmoins, il faudrait adopter une approche au cas par cas, État par État. De plus, les clauses spécifiques de *type opt-out* devraient être organisées par des critères objectifs et, autant que possible, devraient prévoir leur nature temporaires. Avant d'adopter ce type de clauses, il faut clarifier deux aspects :

- a) comment décider — à l'unanimité ou à la majorité qualifiée ? l'unanimité ne saurait débloquer la situation dans laquelle l'Union se trouve, une Union paralysée par un veto individuel national ; la majorité qualifiée est la seule réponse qui rende la flexibilité opérationnelle ;
- b) quelles seront les institutions qui régiront les *coopérations renforcées*?

Le Protocole social est géré par les institutions de l'Union. Il faudrait préserver le *cadre institutionnel unique* et essayer d'éviter le dédoublement des compétences.

Contributions au débat général

L'intégration différenciée est une question politique par excellence, susceptible d'influencer aussi bien le développement de l'Union à quinze que celui d'une Union élargie.

La plupart des propositions avancées dans le processus d'Amsterdam reconnaissent la nécessité d'introduire des formes d'intégration différenciée basées sur celles qui existent déjà dans la pratique communautaire, c'est-à-dire les dérogations temporaires et dispositions de *type UEM*.

Les conséquences légales et institutionnelles de l'application à grande échelle de la flexibilité, avec la création très probable de *noyaux* ou *cercles* de pays, sont complexes. L'intégration différenciée n'était pas une des questions à l'ordre du jour du processus d'Amsterdam, conformément à l'article N(2) du traité de Maastricht. Néanmoins, les Conseils européens de Bruxelles et de Corfou, réunis en décembre 1993 et en juin 1994, avaient fixé comme objectif l'adoption des mesures jugées nécessaires pour garantir un

fonctionnement efficace de l'Union dans la perspective de l'élargissement. C'est dans ce contexte que le problème de la flexibilité s'est posé, à travers des notions telles que *Europe à la carte*, *Europe à plusieurs vitesses*, *géométrie variable*, *noyau dur ou solidarité renforcée*.

Toutefois, il serait injuste de débattre cette question dans le seul contexte de l'élargissement. La réforme institutionnelle était nécessaire pour le rendre possible. Néanmoins, les divergences d'opinion et de vision de l'Europe au sein même de l'Union sont souvent difficilement conciliables. En réalité, l'Union serait le premier bénéficiaire de ces nouvelles formes de coopération *différenciées*, d'autant plus que les arrangements flexibles qui opèrent déjà au sein de l'Union sont le résultat d'une nécessité intérieure et non extérieure. Les aménagements nécessaires pour accommoder la *cohabitation* pendant la troisième phase de l'UEM tiennent aussi à une nécessité interne. Il en va de même dans le domaine de la PESC. Les mêmes arguments peuvent être employés pour ce qui relève du domaine social, de la citoyenneté, etc.

Le sujet s'est trouvé au cœur du débat avant même le commencement des négociations. Le point de départ a été le rapport allemand⁸ rédigé par Schäuble et Lamers, pour évoluer considérablement ensuite. Même après qu'un premier avant-projet de traité⁹ ait été rédigé, tracer une "carte d'opinion" des participants aux négociations restait une tâche difficile.

La France et l'Allemagne s'étaient mises d'accord sur la nécessité d'introduire un certain degré de flexibilité dans le futur traité. Cette flexibilité devait être modelée sur les exemples déjà existants dans les traités, et organisée dans le cadre institutionnel unique de l'Union. Les pays du Bénélux, l'Italie, l'Espagne, l'Autriche et le Portugal, à des degrés différents, étaient en faveur de la flexibilité. La Grèce, l'Irlande et les pays nordiques comptaient parmi les moins enthousiastes.

Le gouvernement conservateur britannique s'est prononcé en faveur de l'idée d'une série de clauses spécifiques pour une plus grande flexibilité, avec le maintien de l'unanimité pour chacune d'entre elles. Le Premier ministre de l'époque, John Major, s'était fait l'avocat des *multiple opt-outs*. La Grande-Bretagne n'était pas la seule à vouloir maintenir un droit de veto à ce sujet. Le Danemark, l'Espagne et le Portugal s'étaient exprimés dans le même sens. Traditionnellement, le gouvernement conservateur britannique a fait figure de dissident et s'est opposé à la plupart des propositions qui ont été faites dans le processus d'Amsterdam. Encore une fois, il serait injuste de réduire tout blocage à la seule opposition de la Grande-Bretagne. Le nouveau gouvernement travailliste¹⁰ britannique a adopté une attitude plus positive et constructive à certains égards. Cela ne s'est pas traduit par un changement radical du cours des négociations. Paradoxalement, cela a fait surgir les réserves des autres États membres, jusqu'alors non exprimées.

Le Danemark, ayant des dérogations de la troisième phase de l'UEM, de la défense et des dispositions sur la citoyenneté européenne, trouvait le modèle à *plusieurs vitesses* intéressant, sans mettre en cause aucune des dérogations dont il bénéficiait. La flexibilité n'a pas été seulement un problème britannique.

La proposition franco-allemande

Les ministres français et allemand des Affaires étrangères, Hervé de Charette et Klaus Kinkel, avaient présenté le 17 octobre 1996 une proposition commune¹¹ visant à inclure

⁸ Karl LAMERS, Wolfgang SCHÄUBLE, "Réflexions", pp. 9-17.

⁹ *Draft Treaty, Dublin II*, CONF 2500/96, rédigé par la présidence irlandaise de l'Union et présenté lors du Conseil européen de Dublin, le 5 décembre 1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/general/pres/index.html#download>.

¹⁰ Les élections en Grande-Bretagne du 1er mai 1997 amènent au pouvoir le Parti travailliste.

¹¹ Lettre conjointe du ministre français des Affaires étrangères, Hervé de Charette, et du ministre allemand des Affaires étrangères, Klaus Kinkel, adressée au président de l'Union européenne, Dick Spring, Paris/Bonn, 17 octobre 1996.

une *clause générale de flexibilité* dans le futur traité. Parallèlement à cette clause de portée générale, des procédures spécifiques seraient appliquées dans les différents piliers de l'Union. L'idée était d'offrir aux États membres les conditions légales pour la mise en place des *coopérations renforcées*, dans des domaines différents, dans les limites du cadre institutionnel unique de l'Union. En présentant le document, le représentant français au processus d'Amsterdam, Michel Barnier, a souligné le fait que ce type de *coopération renforcée* existait déjà, soit dans le cadre du traité, soit en dehors de celui-ci. Le couple franco-allemand considèrerait qu'il était préférable de sauvegarder le cadre institutionnel commun pour ce genre de coopération.

Les principes et les critères à respecter dans la mise en place de telles *coopérations renforcées* étaient les mêmes que ceux énoncés ci-dessous. La Commission, de par sa qualité de gardienne des traités, devrait veiller à l'observation de ces principes. La décision d'autoriser une *coopération renforcée* serait prise par le Conseil. L'innovation majeure de cette proposition franco-allemande est la mise entre parenthèses du droit de veto des États membres. Aucun État membre de l'Union ne devrait avoir le droit de s'opposer à la mise en place d'une coopération de ce type.

Les réactions à cette proposition ont été partagées. Certains ont craint qu'elle ait été élaborée avec l'arrière pensée d'exclure quelques pays d'un futur *noyau dur* basé, éventuellement, sur la monnaie unique. De façon prévisible, la proposition d'annuler le droit de veto des États membres a été la plus contestée. Malcom Rifkin, à l'époque ministre britannique des Affaires étrangères, dans un discours devant la Chambre des Communes, a déclaré cette proposition inacceptable. Selon lui les actions qui ne sont pas soutenues par tous les gouvernements des États membres ne doivent pas être autorisées dans le cadre du traité.

"L'accès aux institutions de l'Union de ceux qui participent dans des accords de ce type doit être permis seulement si tous le quinze États membres donnent leur accord" ¹².

Les initiateurs de cette proposition ont voulu souligner que leur intention n'était pas de diviser l'Union mais de donner un nouveau souffle à l'intégration européenne. Il ont aussi voulu rappeler que des coopérations de ce type peuvent s'organiser en dehors des traités sans la garantie, les règles et le contrôle que l'Union peut exercer.

Les uns et les autres avaient raison ! La proposition franco-allemande mettait l'accent sur un critère d'efficacité. Le point de vue britannique était axé sur un argument de légitimité. La décision finale devrait, nécessairement, combiner les deux. Si le concept de *coopération renforcée* est accepté, la seule solution, pour éviter les dérapages, sera de confier la gestion et le contrôle de ces *cercles* aux institutions supranationales, la Commission, le Parlement et la Cour de justice. Cette méthode garantirait la protection des intérêts de non-participants tout en permettant aux autres d'aller de l'avant. Toutefois, la question institutionnelle est encore plus délicate, comme on pourra le constater dans le Chap.Ⅳ.

L'avant-projet de traité de la présidence irlandaise

Le projet de traité ¹³ présenté par la présidence irlandaise prend en compte la nécessité d'introduire un certain degré de flexibilité dans les politiques de l'Union.

Le projet prend la forme d'une déclaration de principe et fait un état des lieux sur le degré d'acceptation des différents aspects concernés par la flexibilité :

¹² IGC Flash 9, octobre 1996, <http://www.alli.fi/~jef/igc/igcFlash.html>.

¹³ Draft Treaty, Partie A, Section V — "Coopération renforcée. Flexibilité".

"[...] les questions qui se posent sont complexes et délicates ; aussi la présidence estime-t-elle, comme l'ensemble des délégations, qu'il serait prématuré, au stade actuel des négociations, de proposer des projets de textes pour le traité" ¹⁴.

Le projet reprend les principes et critères identifiés par le Groupe de réflexion comme nécessaires pour un bon fonctionnement d'une *flexibilité organisée*. Il faut remarquer que le projet établit une bonne délimitation théorique en identifiant trois types de *flexibilité* possibles, "qui ne seraient pas mutuellement exclusives et pourraient être complémentaires".

1. Dans un premier temps la différenciation pourrait intervenir pour des actes et décisions "adoptés à titre individuel dans certains domaines". L'avant-projet de traité propose l'emploi de ce type de flexibilité, cas par cas, dans deux domaines.

a) Dans le domaine de la PESC, la proposition de recourir à l'*abstention constructive* relève d'une modalité différenciée. Le projet se penche sur la procédure de décision pour les actions communes ¹⁵. L'avant-projet suggère l'introduction dans le traité d'un article J.8a qui permettrait l'adoption d'une décision, à l'unanimité, même quand il y a abstention de certains membres du Conseil. C'est le principe de l'*abstention constructive*.

b) Dans le domaine de la JAI ¹⁶ il est prévu explicitement que des conventions pourraient entrer en vigueur pour un nombre limité d'États.

"[...] Ces conventions peuvent prévoir que, une fois qu'elles ont été adoptées par un nombre d'États membres qu'elles déterminent, elles s'appliquent à ces États membres" ¹⁷.

2. Un deuxième type de différenciation pourrait prendre la forme de "coopération souple dans un domaine particulier". Tous les aspects d'une telle coopération devraient être détaillés dans le traité lui-même sous la forme d'un protocole.

Ce type de flexibilité se greffe en bonne partie sur le modèle du Protocole social. Un arrangement de ce type est jugé utile dans la perspective de l'introduction de l'accord de Schengen dans le traité.

"Une question importante qui devra être examinée plus en détail par la conférence est celle de savoir si l'Accord de Schengen devrait être intégré au traité sur l'Union européenne. Pour certains, cela pourrait se faire par étapes, en prévoyant la possibilité pour les États membres de rester à l'écart" ¹⁸.

3. Enfin, on propose l'adoption d'une approche générale qui serait basée sur deux éléments.

a. Le futur traité devrait inclure des dispositions générales qui fixeraient les conditions à respecter dans toute *coopération renforcée*. Elles préciseraient aussi les domaines dans lesquels une coopération de ce type pourrait s'exercer. Le projet va plus dans le détail et identifie plusieurs aspects concernés par ce cadre général. Il s'agit, dans un premier lieu, d'inclure une "*clause générale*" dans les dispositions communes du TUE" qui énoncerait le principe général de la *coopération renforcée*. Cette clause générale ne serait pas opérationnelle. Elle constituerait seulement le cadre légal général et détaillerait les conditions générales qui régiraient la différenciation.

b. L'insertion dans certaines parties du futur traité de *clauses spécifiques* qui régleraient le fonctionnement de la flexibilité dans chacun des domaines concernés. La plupart des modalités d'organisation et de gestion d'une telle coopération dans un domaine particulier seraient établies le moment venu.

¹⁴ *Draft Treaty*, Partie A, Section V-"Coopération renforcée. Flexibilité", paragraphe 1.

¹⁵ *Draft Treaty*, Partie A, Section III, Chapitre 10.

¹⁶ *Draft Treaty*, Partie A, Section I, Chapitre 3.

¹⁷ *Draft Treaty*, Partie A, Section I, Chapitre 3, Article K.3 par. 2.

¹⁸ *Draft Treaty*, Partie A, Section I, Chapitre 3, *Commentaires* — "Schengen".

Ces clauses spécifiques prendraient la forme de *dispositions particulières d'habilitation*. Insérées dans certaines parties du traité, elles fixeraient les conditions particulières du fonctionnement de la *coopération renforcée* dans les domaines concernés.

Contribution de la présidence néerlandaise

Les travaux au sein de groupes de travail ministériels ont montré que le modèle franco-allemand de *clause générale de flexibilité*, qui ne pourrait être bloqué par un veto individuel, se heurterait à l'opposition¹⁹ de la Grande-Bretagne, du Danemark, de la Grèce, de l'Italie et de la Suède.

La stratégie de la présidence néerlandaise a été celle de médiatrice entre les partisans et les opposants d'une *clause de flexibilité*. En février 1997, la présidence néerlandaise avait rédigé un document de discussion au sujet de la flexibilité. Ce *non-paper*²⁰ explorait les possibilités d'introduire des *clauses de flexibilité* dans le futur traité. La présidence distinguait entre une *clause générale de flexibilité* et des *critères et procédures spécifiques*²¹ à inscrire dans le traité pour régir l'intégration différenciée.

Le document identifiait trois principes sur lesquels les États membres s'accordaient à l'unanimité :

- a) maintien du cadre institutionnel de l'Union ;
- b) compatibilité avec l'acquis, *présent et futur*²² ;
- c) non-discrimination à l'égard de pays non-participants.

Le document faisait des propositions, au cas par cas, pour chacun des trois piliers de l'Union et pour le fonctionnement des institutions de l'Union sous une clause de flexibilité. Dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité communes (PESC) et de la justice et des affaires intérieures (JAI), le document se penchait plutôt sur les modalités de vote pour l'autorisation et la mise en place d'une *coopération renforcée*. Les éléments les plus importants, contradictoires et certainement contestables, apparaissaient dans les propositions concernant le premier pilier et les aménagements institutionnels. Précisons ces deux points.

1. La flexibilité dans le premier pilier. — Selon la présidence néerlandaise, certains domaines relevant du premier pilier devraient être explicitement exclus²³ de toute forme de flexibilité. Parmi ces domaines on retrouve les dispositions relatives aux quatre libertés de circulation²⁴, la politique agricole commune (PAC), la politique commerciale commune de l'Union, le marché intérieur, la politique commune dans le domaine de la pêche, les règles communes de concurrence et les mesures relatives à la cohésion économique et sociale.

L'initiative pourrait venir de la part d'un groupe d'États représentant un minimum de deux tiers au Conseil. Le groupe devrait adresser une demande à la Commission qui, dans un délai de trois mois, devrait émettre un avis motivé, accompagné, le cas échéant d'une proposition. Le Conseil devrait statuer sur la proposition de la Commission, après avis du Parlement européen.

¹⁹ *IGC Flash 14*, janvier 1997.

²⁰ *IGC Update 6*, Dublin, Institute of European Affairs, le 7 mars 1997, <http://www.connect.ie/users/iea/igclinks.htm>.

²¹ Le terme anglais est plus synthétique et plus précis : *treaty-specific criteria and procedures on flexibility*, *IGC Update 6*.

²² Voir Chap. V sur les implications institutionnelles de la flexibilité.

²³ Voir Chap. IV dédié à la problématique de la différenciation dans le troisième pilier de l'Union, justice et affaires intérieures.

²⁴ Exclure la libre circulation des personnes du champs d'application de la flexibilité va à l'encontre de la proposition d'introduire l'accord de Schengen dans le traité. Il n'est pas clair si la présidence hollandaise s'oppose à l'inclusion dans le traité de l'accord de Schengen ou veut tout simplement éviter un doublement, empêcher toute initiative, autre que Schengen, dans ce domaine.

2. La flexibilité et les institutions. — Le document néerlandais prévoyait d'exclure du processus de prise de décision les membres du Conseil et les membres du Parlement européen appartenant aux États membres ne participant pas à la *coopération renforcée*. L'élément de nouveauté et de controverse est l'exclusion des parlementaires des pays non-participants de la procédure de prise de décision. Si pour les membres du Conseil le précédent existe, cette proposition était en contradiction avec la procédure en vigueur pour le Protocole social et avec toutes les autres propositions faites durant les négociations au cours du processus d'Amsterdam.

Le Parlement a réagi²⁵, argumentant que la nature unitaire du Parlement ne devrait pas être menacée. Il convient de noter que la tendance générale dans le débat est allée dans le sens d'une augmentation des compétences du Parlement européen. Cette proposition reste la seule allant vers une diminution de ses prérogatives.

Au sein du Conseil des ministres, seuls les représentants des pays participant à une *coopération renforcée* seraient habilités à voter, selon le modèle du Protocole social. La limite de la majorité qualifiée serait fixée aux deux tiers des États membres participants. Les dépenses nécessaires pour la mise en œuvre des coopérations renforcées, autres que les coûts administratifs, seraient couvertes par des budgets spécifiques annexés au budget de l'Union. Ces budgets annexes devraient être fournis uniquement par les États participants.

Limites et problématique de la flexibilité

En analysant le débat engagé au sujet de la flexibilité dans le processus d'Amsterdam, on peut relever non seulement une problématique spécifique mais aussi un certain nombre de limites du concept d'intégration différenciée. La *flexibilité* ne peut pas être la réponse à tous les problèmes qu'affronte l'Union. Les questions non résolues restent aussi importantes et probablement aussi nombreuses que celles auxquelles une réponse serait ainsi trouvée. De plus, la *flexibilité* ne contribue en rien à rendre les traités plus simples et plus compréhensibles.

La flexibilité est le reflet d'une réalité, celle d'une Union européenne hétérogène du point de vue "idéologique", puisque la finalité de l'intégration n'est pas la même pour tous, du point de vue de la capacité effective des États membres d'avancer à un même rythme. L'intégration différenciée est objectivement nécessaire mais elle n'est pas la solution idéale, ni en termes de clarté, ni en termes de simplicité.

Le débat sur la flexibilité dans le cadre du processus d'Amsterdam est unique, puisqu'il propose d'institutionnaliser la différenciation au cœur du traité. Les négociations de Maastricht avaient abouti à une différenciation, à caractère d'arrangement de dernier recours, *ad hoc*. Le nouveau concept de flexibilité veut précisément organiser la différenciation, la soumettre à des critères stricts, pour éviter les formules *ad hoc*. La flexibilité apparaît comme nécessaire non seulement pour dépasser le *statu quo* dont l'Union semble souffrir, mais aussi dans la perspective de l'élargissement. Au cours des débats, les projets semblent fondés sur un présupposé de désunion des quinze, plutôt que sur leur union.

Au fil des négociations il est apparu qu'il était difficile de délimiter clairement une définition de la flexibilité. Une fois le principe avancé, les délégations parties au débat se le sont approprié *in abstracto*, d'une manière plutôt conceptuelle. Des propositions ont été faites, certes, mais aucune d'entre elles n'a apporté un projet concret et détaillé de fonctionnement de l'intégration différenciée. Rétrospectivement, il semble que le vrai débat a été évité jusqu'au dernier moment et qu'on s'est contenté de mettre un accent emphatique sur les critères et les principes abstraits sur lesquels le concept devrait être fondé.

²⁵ IGC Update 6.

S'agit-il seulement d'une différence de rythme de l'intégration ? Les dérogations dans le cadre du premier pilier et du projet d'union économique et monétaire sont basés sur une hypothèse politique importante. Les États membres poursuivent tous, à des rythmes différents, les mêmes objectifs finaux.

Au contraire, la flexibilité peut suggérer une variabilité par sujets et par matières, formule dans laquelle se sont les objectifs mêmes de l'intégration qui peuvent être différents. Un ou plusieurs États membres peuvent choisir de participer à certaines politiques de l'Union et de rester à l'écart des autres. D'une certaine façon, la flexibilité n'est pas loin du débat controversé sur la subsidiarité. Une combinaison des deux pourrait offrir aux non intégrationnistes l'argument le plus redoutable contre la construction européenne. Est-il possible de voir des États se prévaloir du principe de subsidiarité pour choisir les domaines dans lesquels ils entendent coopérer au niveau de l'Union ?

La définition du concept d'intégration différenciée apparaît comme un des éléments les plus importants dans le débat sur l'intégration différenciée. La nature de la construction européenne se décide en fonction du critère ²⁶ retenu pour définir *l'intégration flexible*.

Un deuxième élément à prendre en compte concerne les domaines dans lesquels l'intégration différenciée pourrait être envisagée. Les États membres se sont accordés sur le fait que le degré de flexibilité admis serait différencié selon chacun des trois piliers. Tous les États membres considèrent que le marché unique ne devrait pas être affecté par la flexibilité. Par contre, elle pourrait être particulièrement utile pour ce qui relève du deuxième et du troisième pilier.

Une fois les "sujets" identifiés, il faudrait prévoir les arrangements institutionnels qui assureront la gestion de la *coopération renforcée* et la coordination entre le *noyau / cercle* d'intégration et le reste des membres de l'Union. La Commission devrait être seule habilitée à assurer le suivi de ces nouvelles initiatives intégratives.

La procédure de prise de décision qui serait retenue pour gérer la flexibilité constitue un autre élément très important. Il faudrait trouver un équilibre et concilier efficacité et légitimité.

Pour toutes ces raisons, le choix du *modèle de flexibilité* est crucial pour l'architecture constitutionnelle future de l'Union. En avançant le modèle *pick and choose*, John Major a lancé un défi majeur à la cohésion politique et institutionnelle de l'Union.

Il faudrait prendre en considération tous ces aspects et essayer de répondre à tous ces problèmes avant même qu'ils ne se posent.

Conclusions

Le débat sur la flexibilité durant le processus d'Amsterdam s'est organisé selon deux lignes de force. D'un côté il s'agit d'un changement d'approche, par rapport au traité de Maastricht où l'accent était mis sur le droit d'une minorité de rester à l'écart, *opt-out*, alors que le thème central des négociations de 1996 a été celui du droit d'une majorité (!) de choisir d'aller de l'avant, *opt-ahead* ²⁷. L'autre leitmotiv qui a dominé les négociations a été l'élargissement et la nécessité de trouver un mécanisme flexible qui permette à l'Union élargie de traiter les problèmes caractéristiques des différents États membres. En réalité, nous l'avons remarqué à plusieurs reprises, c'est l'approfondissement et non l'élargissement qui a été le moteur du débat sur la flexibilité. L'intégration différenciée, avec la possibilité de mise en place de coopérations renforcées, est principalement un moyen d'approfondir la construction européenne.

L'issue du débat a consacré les quelques modèles théoriques avancés par la présidence irlandaise d'abord, repris par la présidence néerlandaise ensuite : des clauses générales

²⁶ Rythme ou sujet/matière.

²⁷ Terminologie de l'auteur.

*d'habilitation et d'autorisation*²⁸ de la flexibilité sont introduites comme nouveau titre dans le TUE ; des clauses spécifiques pour chacun des piliers, TEC, Titre V²⁹ et Titre VI. La nouveauté que le traité d'Amsterdam apporte est une consécration du modèle *opt-out* avec des variations ou velléités *d'opt-in*. Les protocoles concernant la position de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark par rapport à l'application de l'article 7 A et de *l'acquis Schengen* sont construits selon le Protocole social Maastricht et relèvent du modèle *à la carte*. Si l'*opt-out* social britannique a été résolu de manière positive à Amsterdam, la structure mise en place par les nouveaux protocoles est beaucoup plus complexe que le "modèle" social de Maastricht.

Un autre point intéressant pour l'évolution de l'intégration différenciée dans le traité est l'introduction de l'accord de Schengen. Elle implique la participation à une coopération communautaire de deux États non-membres de l'Union, signataires de l'accord de Schengen. L'Islande et la Norvège seront liés à l'Union par un accord d'association³⁰ à insérer dans le traité. Le paradoxe du traité d'Amsterdam est que, tout en redoutant les modèles minimalistes ou mixtes³¹ de différenciation, il les incorpore. On retrouve des possibilités *à la carte* comme différenciation spécifique à l'intérieur de l'Union³² et une esquisse de *cercles concentriques*, pour la première fois un exemple clair de différenciation extérieure à l'Union³³.

À l'abri des termes à connotation neutre, la différenciation qui trouve place dans le traité d'Amsterdam n'a rien de neutre ou d'innocent. Le choix de "positiver" la terminologie témoigne de la volonté des négociateurs d'éviter les querelles de mots. Toutefois, l'écran sémantique n'arrive pas à "positiver" le contenu du traité.

Le fait est que le traité d'Amsterdam accepte une *différenciation négative*³⁴ à égalité avec la *différenciation positive*³⁵. L'ultime paradoxe est que la différenciation autorisée et légitimée peut devenir plus difficile à maîtriser que celle qui s'était organisée de manière *ad hoc*. Aussi longtemps qu'elle n'était pas autorisée par les traités elle pouvait être employée avec "économie", sous prétexte d'illégitimité et dans la logique du compromis politique, dans lequel toutes les parties doivent se contenter de moins que ce qu'elles demandent. Une fois devenues principes de l'intégration, les marges de manœuvre deviennent beaucoup plus larges, dans les deux sens, soit pour une intégration différenciée positive, *opt-ahead* et *opt-in*, soit pour une intégration différenciée négative, *opt-out* et *abstention constructive*³⁶.

Typologie de la différenciation selon le traité d'Amsterdam

Le nouveau titre du traité, "Coopération plus étroite; flexibilité" est structuré en trois parties : une partie A — clauses générales à insérer en tant que nouveau titre dans les

²⁸ Il s'agit de clauses de deux types différents. Voir la catégorisation ci-après.

²⁹ Il n'y a pas de clause spécifique pour le deuxième pilier. Toutefois, le mécanisme de vote à l'unanimité avec la possibilité d'abstention constructive peut conduire à une différenciation de type dérivé.

³⁰ Article E : "La République d'Islande et le Royaume de Norvège sont associés à la mise en oeuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement sur la base de l'accord signé à Luxembourg le 19 décembre 1996. Des procédures appropriées sont prévues à cet effet dans le cadre d'un accord avec ces États, conclu par le Conseil statuant à l'unanimité des membres visés à l'article A", *Projet de traité d'Amsterdam*, CONF 4001/ 97, Conférence intergouvernementale, Conseil européen d'Amsterdam, Bruxelles, le 19 juin 1997, <http://ue.eu.int/Amsterdam/fr/treaty/treaty.htm>.

³¹ Terminologie de l'auteur. On considère comme mixte le modèle des cercles concentriques.

³² La conclusion du chapitre IV contient une analyse des Protocoles X, Y et Z du traité d'Amsterdam.

³³ Voir la conclusion du chapitre IV. Le cercle extérieur est constitué par l'Islande et la Norvège.

³⁴ Terminologie de l'auteur. On entend par *différenciation négative* les dérogations de la norme ou rien n'assure qu'elles ne seront pas permanentes.

³⁵ Terminologie de l'auteur. On entend par *différenciation positive* les clauses dérogatoires assorties par une limitation dans le temps ou par des *clauses d'opt-in*, *générales* ou *partielles*.

³⁶ L'abstention constructive est considérée une forme de différenciation négative puisqu'elle entraîne un désengagement opérationnel et financier général.

dispositions communes du TUE —, une partie B — clauses spécifiques au TCE — et une partie C — clauses spécifiques à insérer dans le titre VI du TUE (JAI). Il n'y a pas de clause spécifique de flexibilité pour le domaine de la PESC, le mécanisme de l'abstention constructive étant considéré comme suffisant. La typologie de la différenciation selon le nouveau titre du traité est peu différente de celle qui s'était dégagée pendant le déroulement des négociations. Pour la clarté, on reprendra cet exercice de catégorisation.

a. Clauses générales/spécifiques d'habilitation³⁷ ou *opt-ahead*

La clause générale d'habilitation est prévue par l'article 1 de la partie A. Le fonctionnement de cette clause est assujéti à des conditions³⁸ très strictes. Le traité ne contient pas de liste négative³⁹. Il est toutefois stipulé que la flexibilité, dans le cadre communautaire, ne peut pas porter sur des domaines de compétence exclusive de la Communauté et qu'elle ne doit pas affecter les politiques, les actions et les programmes de la Communauté. L'accès à tout moment d'un État non-participant à une coopération renforcée/l'ouverture de la coopération renforcée est un principe de base de la flexibilité. La prise de décision se fait seulement avec la participation des États membres intéressés à la majorité qualifiée. La procédure de vote prévue par le traité inclut néanmoins un système de veto⁴⁰. La Commission est le garant du respect des conditions imposées, sous le contrôle de la Cour de Justice.

Les clauses générales spécifiques d'habilitation sont libellées dans les mêmes termes et sont prévues par l'article 5 A du TCE et l'article K.12 paragraphe 1 du Titre VI (JAI).

"Les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération plus étroite peuvent recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités [...]"⁴¹.

b. Clauses générales d'autorisation, spécifiques au TCE et au Titre VI

Les clauses générales d'autorisation, spécifiques au TCE et au Titre VI (JAI) sont constituées par un nouveau mécanisme de vote mis en place dans le traité pour permettre le déclenchement d'une coopération renforcée.

En principe, les États membres intéressés par une coopération renforcée peuvent être habilités à la mettre en place par un vote à la majorité qualifiée. Cependant, il existe un système de veto qui donne la possibilité à un État membre qui ne désire pas participer à la coopération envisagée de bloquer son autorisation. Ce mécanisme de veto a été mis en place par l'article 5 A paragraphe 2 pour la flexibilité dans le premier pilier, l'article K.12 paragraphe 2 pour la flexibilité dans le troisième pilier. Ce mécanisme existe aussi dans le

³⁷ L'auteur a fait le choix de délimiter deux clauses générales, une d'habilitation et une d'autorisation considérant qu'elles sont différentes puisque basées sur deux mécanismes différents. La clause d'habilitation consacre le principe de la différenciation comme moyen légitime, prévu par le traité. Par contre, la clause d'autorisation est basée sur le mécanisme de la prise de décision pour "habiliter" les États membres intéressés par la mise en place d'une coopération renforcée.

³⁸ Clauses générales à insérer en tant que nouveau titre dans les dispositions communes du TUE, Article premier, *Projet de traité d'Amsterdam*.

³⁹ La liste négative rédigée par la présidence hollandaise ne se retrouve pas dans le traité. Néanmoins, les dispositions qui régissent la flexibilité dans le premier pilier (Art. 5 A paragraphe 1) excluent, de facto, quelques domaines. Il s'agit des domaines de la compétence exclusive de la Communauté et la citoyenneté. De plus, la flexibilité ne doit pas constituer une discrimination et ne peut pas provoquer des distorsions des conditions de concurrence entre les États membres.

⁴⁰ Article 5 A, paragraphe 2, *Projet de traité d'Amsterdam*. Ce système de veto ressemble au "compromis de Luxembourg". C'est sur ce mécanisme de veto que la clause d'autorisation est basée.

⁴¹ Clauses générales à insérer en tant que nouveau titre dans les dispositions communes du TUE, Article premier, paragraphe 1, *Projet de traité d'Amsterdam*.

cadre du deuxième pilier, cette fois sans lien à la flexibilité, pour les décisions ayant trait à la PESC.

"Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, en vue d'une décision à l'unanimité" ⁴².

La clause d'autorisation entérine dans le nouveau traité le mécanisme du "compromis de Luxembourg". La Task Force dans sa "Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam" ⁴³ préfère le mentionner en relation avec la procédure de vote "prévue pour la PESC". On marque ainsi le fait que la flexibilité est devenue un choix important, politique. En même temps la Task Force continue la "tradition" de "positivation" de l'approche consacrée durant les négociations : aux connotations négatives du "compromis de Luxembourg" on préfère une comparaison neutre.

c. Clauses spécifiques

Les dérogations obtenues par la Grande-Bretagne et l'Irlande, sur l'application de l'article 7 A du TCE, concernent le premier pilier. Les Protocoles X et Y donnent à ces pays la possibilité de maintenir les contrôles à leurs frontières communes avec d'autres États membres de l'Union (et réciproquement). Toutefois, il ne s'agit pas de clauses d'*opt-out pur* puisqu'ils peuvent à tout moment choisir de participer à la prise de décision et à la transposition de certaines mesures adoptées dans le cadre de cet article. De plus, l'Irlande se réserve un droit général d'*opt-in* par une déclaration à insérer dans l'Acte final (Protocole X) et par l'article 8 du Protocole Y.

Il n'y a pas de clause spécifique de flexibilité pour le deuxième pilier. Le système de l'*abstention constructive* va probablement générer une *différenciation d'engagement* au cas par cas. Le traité maintient les dispositions concernant le développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres dans le cadre de l'UEO ou de l'OTAN (Article J.7 paragraphe 4 ancien J.4 paragraphe 5), les clauses de compatibilité entre la PESC et le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de chaque État membre (Art. J.7 paragraphe 2 deuxième alinéa ancien J.4 paragraphe 4). Le Danemark préserve son *opt-out* concernant les questions ayant trait à la défense par le Protocole Z ⁴⁴ et ne participe pas aux décisions dans ce domaine.

Le troisième pilier connaît une différenciation de type *opt-out* assortie d'un *opt-in partiel / sélectif* ⁴⁵.

d. Clause d'association de type Schengen

La clause d'association introduit un nouveau type de différenciation dans l'intégration européenne. C'est la première fois que deux États non-membres de l'Union prennent part à une "coopération communautaire". Puisque ces deux pays avaient signé l'accord de Schengen avant son intégration dans le traité, il s'agit d'un phénomène d'importation vers

⁴² Article 5 A paragraphe 2, Article K.12 paragraphe 2, deuxième alinéa, Article J.13 paragraphe 2, deuxième alinéa, *Projet de traité d'Amsterdam*.

⁴³ Task Force, "Conférence intergouvernementale"- *Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam*, Commission européenne, Bruxelles, le 7 juillet 1997, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/commissn/tfcig.htm>.

⁴⁴ Le Protocole Z concernant la position du Danemark régit toutes les dérogations octroyées au Danemark: la citoyenneté, l'Union économique et monétaire, la politique de défense et la justice et les affaires intérieures.

⁴⁵ Voir la conclusion du Chap. IV.

l'Union d'une différenciation extérieure à son cadre. L'Islande et la Norvège seront associés à la *coopération Schengen* de plein droit, dans le cadre d'une des politiques fondamentales de la communauté (libre circulation des personnes) qui se répartit sur deux des piliers de l'Union.

Même si leur participation sera limitée aux seuls domaines couverts par la coopération Schengen, on ne peut pas s'empêcher de penser que leur association créera un précédent et que le statut de *membre affilié / partiel* peut apparaître comme une alternative à l'adhésion. De plus, la structure qui s'est ainsi mise en place ressemble au modèle des *cercles concentrique*, l'Islande et la Norvège constituant le premier cercle extérieur à l'Union soumis aux règles communautaires (y compris le droit de regard de la Cour de justice).

Au cours des négociations, les questions portaient sur l'acceptation du principe de flexibilité dans l'intégration européenne et les modalités par lesquelles on le rendrait fonctionnel. Le traité d'Amsterdam consacre la flexibilité comme mécanisme indispensable à la construction européenne. Pour quelques temps encore, la seule coopération renforcée opérationnelle sera probablement la coopération Schengen. La structure flexible préfigurée ose plus qu'on n'aurait pu le penser. Pour cette raison la flexibilité peut être bénéfique à l'intégration européenne, mais peut aussi devenir une bombe à retardement. Non seulement on admet des variations de l'engagement des États membres de type *à la carte* mais on va plus loin, en créant un cercle extérieur de coopération, lié à l'Union par le cadre institutionnel unique. On est dans une situation paradoxale où deux États non-membres de l'Union peuvent devenir plus "intégrés", certes dans le cadre d'une politique spécifique, renforcée, que le Danemark, l'Irlande et la Grande-Bretagne.

Des notions comme *pick-and-choose*, *cercles concentriques*, *partial / affiliated membership* avaient été désavouées et redoutées tout au long du débat qui s'était engagé au sujet de la flexibilité. Paradoxalement, des éléments importants de ces trois concepts se retrouvent dans le traité. Entre 1994 et 1997, le concept de flexibilité a considérablement évolué⁴⁶. Cette évolution n'est pas finie. Les années à venir, avec la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, peuvent encore nous réserver des surprises. Il est possible qu'une modalité différenciée soit admise comme alternative à l'élargissement classique.

⁴⁶ Voir l'introduction et la conclusion de cette étude.

CHAPITRE III

Une identité politique européenne différenciée

Problématique de l'intégration différenciée dans le deuxième pilier de l'Union

La politique étrangère et de sécurité de la Communauté peut être analysée sous trois angles :

- comme une autre dimension et une addition à la politique nationale des quinze États membres ;
- comme une politique parallèle aux politiques étrangères et de sécurité des États membres (comme une seizième politique) ;
- comme une expression indépendante de l'identité de l'Union dans le domaine des relations extérieures.

Cette troisième perspective correspond au concept de la PESC tel qu'il a été inscrit dans le traité de Maastricht. Ce concept devait marquer un changement qualitatif des relations extérieures de l'Union. La formulation, à terme, d'une identité européenne en matière de défense était un autre élément très important pour le développement de la construction européenne.

Dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense, le problème de la *flexibilité* se pose dans des termes différents par comparaison avec les autres politiques de l'UE. Il convient d'abord de souligner les quelques éléments caractéristiques de la coopération dans le cadre du deuxième pilier de l'Union. L'analyse essaiera ensuite de les identifier et de les détailler dans le contexte des propositions faites durant le processus d'Amsterdam.

Traditionnellement, la politique étrangère et de sécurité se trouve au cœur des fonctions de l'État-nation. Si on mesure le degré d'intégration européenne par le nombre de domaines et de fonctions traditionnellement *étatiques* mises en commun, la volonté d'avoir une approche commune dans le domaine de la PESC est la preuve d'une évolution vers une plus grande intégration. Toutefois la délégation¹ des compétences dans ce domaine au niveau supranational ne s'est faite que partiellement. Les domaines concernés sont restreints et la procédure de prise de décision est restée dans le cadre intergouvernemental.

Les seules références à une logique potentiellement supranationale sont constituées par l'introduction du droit d'initiative non exclusif de la Commission² et l'association de celle-ci aux travaux³ et à la représentation de l'Union⁴ dans le domaine de la PESC, ainsi que par la possibilité d'utilisation de la majorité qualifiée⁵ dans la mise en œuvre des actions communes.

Il faudrait tenir compte du fait que la nécessité de recourir à des formules différenciées dans le domaine de la PESC n'est apparue que récemment et n'est probablement qu'une conséquence du TUE. Avant le traité de Maastricht, dans la mesure où la politique étrangère ne faisait pas partie des domaines couverts par l'acquis communautaire, les coopérations bilatérales ou multilatérales entre États membres, y compris leur appartenance à l'Alliance atlantique et à l'Union de l'Europe occidentale, n'étaient qu'une *différenciation extérieure* au cadre de la Communauté, sans impact direct sur celui-ci. Le plus souvent, le développement

¹ Acte unique - Titre III, Article 30 ; Traité de Maastricht, Titre V, Articles J. 1 à J. 11.

² Traité de Maastricht, Article J. 8, paragraphe 3.

³ Traité de Maastricht, Article J. 9.

⁴ Traité de Maastricht, Article J. 5, paragraphe 3.

⁵ Traité de Maastricht, Article J. 3, paragraphe 2.

même de ces coopérations, en particulier l'UEO et le couple franco-allemand, était le résultat de l'échec de tentatives visant à intégrer davantage les politiques étrangères dans la Communauté ou dans un cadre regroupant l'ensemble des États membres. Le changement intervenu à Maastricht est la conséquence de la nouvelle réalité européenne. Le rattachement à l'Union de la coopération dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de défense, a été conditionné par des facteurs extérieurs à la Communauté plus que par une nécessité interne. L'intégration différenciée a été ainsi importée au sein de l'Union, conséquence du désir d'exercer une plus grande influence politique sur le plan international. Le traité de Maastricht ne l'envisage pas pour la PESC, qui concerne l'ensemble des États membres sans restriction, mais seulement pour la politique de défense commune (PDC), par le recours à l'UEO et la dérogation obtenue par le Danemark à Édimbourg.

Dans le domaine de la défense l'Union doit tenir compte de l'appartenance de la majorité de ses États membres à l'Alliance atlantique. La politique de sécurité et de défense de l'Union

"respecte les obligations découlant pour certains États membres du traité de l'Atlantique nord et [...] est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre"⁶.

Les membres de l'OTAN ne recoupent pas ceux de l'Union. On y trouve deux pays européens qui ne sont pas membres de l'Union, l'Islande et la Norvège, un pays à la limite entre l'Europe et l'Asie, la Turquie, et deux États nord-américains, le Canada et les États-Unis. L'intégration différenciée devrait assurer l'articulation politique avec les États non-membres de l'Union.

Contrairement aux matières communautaires et à celles qui relèvent du troisième pilier, les décisions dans le domaine de la PESC et de la PDC sont essentiellement politiques. Leurs conséquences d'ordre législatif ou réglementaire sont réduites. Cette spécificité autorise une plus grande flexibilité institutionnelle. Toutefois, la flexibilité institutionnelle ne doit remettre en cause ni l'efficacité⁷ de la mise en œuvre des décisions ni la solidarité⁸ entre États membres.

De plus, en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, le but prioritaire est de répondre à des défis extérieurs, eux-mêmes variables, en mutation. Dans le cadre du pilier communautaire, les politiques communes nécessitent un système uniforme pour assurer l'efficacité, et par conséquent l'objectif général de prospérité de la Communauté. Par contre, le pilier de la PESC et de la PDC nécessite une flexibilité institutionnelle s'il veut répondre au mieux aux objectifs de sécurité de l'Union.

Au cours de leur histoire, les États membres ont développé des politiques de sécurité différentes, parce que la réalité et la perception de leurs environnements respectifs étaient variées. La politique de sécurité et de défense européenne ne peut pas faire abstraction des différences de perception des États membres vis-à-vis de la réalité et d'un contexte international en pleine évolution. Ces données objectives complexes demandent une approche réaliste. Un modèle théorique abstrait ne peut être la réponse. La convergence des politiques étrangères ne peut être réduite à de simples critères quantitatifs ou institutionnels.

L'opinion publique dans chacun des États membres de l'Union est un autre élément à prendre en compte. Dans certains d'entre eux, les citoyens sont appelés à participer à la ratification référendaire des résultats du processus d'Amsterdam. Les motivations des opposants au traité de Maastricht, lors des référendums irlandais et surtout danois en 1992 et 1993, et des opposants à l'adhésion, lors des consultations autrichienne, finlandaise et suédoise en 1994, incluaient de fortes réticences quant à une adhésion à la PESC et encore plus à l'UEO. Tout approfondissement de l'intégration dans ce domaine peut conduire à un processus de ratification long et difficile, voire même à un refus de la ratification de la part

⁶ Traité de Maastricht, Article J. 4, paragraphe 4.

⁷ Article J. 3, paragraphe 4 du traité de Maastricht : "[...] les actions communes engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action".

⁸ Article J. 1, paragraphe 4 du traité de Maastricht : "[...] les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle".

de certains États. Il serait préférable d'admettre la différenciation pendant la conférence pour éviter les négociations et les aménagements ultérieurs, *ad hoc*, comme dans le cas du Danemark en 1992.

L'élargissement futur de l'Union pose moins de problèmes dans le cadre du deuxième pilier. La nécessité du renforcement de l'Union politique et particulièrement de la PESC répond à la nouvelle réalité européenne issue de la guerre froide. La PESC pourrait constituer le cœur de la dynamique de l'élargissement. Il faudrait remarquer que, dans ce domaine, il n'est pas besoin de convergence économique préalable pour opérer l'intégration requise. De plus les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) témoignent d'une disponibilité absolue à une participation active à la PESC, à l'UEO et à l'OTAN. C'est sur ces deux arguments que s'est fondée une proposition de 1991 d'offrir aux PECO un statut de *membres partiels / affiliés*⁹, de les admettre au sein de l'Union, mais de limiter leur participation aux domaines du deuxième et du troisième pilier. L'idée a été aussitôt abandonnée. Le processus d'Amsterdam ne s'est pas penché pas sur cette option. De plus, c'est une des formules maximales de différenciation. Elle conduirait à autoriser une composition différente pour le deuxième pilier et pour le pilier communautaire.

De l'avis de la plupart des observateurs, la PESC est un échec. Mais la clause de révision de l'article J.10 témoigne d'une volonté d'inscrire dans une évolution la coopération dans le domaine. Les dispositions de Maastricht n'étaient donc qu'une phase transitoire, appelée à se développer ultérieurement. Peut-être devons-nous souscrire à l'avis d'un commentateur britannique, et accepter que la politique étrangère et de sécurité commune ait des "*teething problems*"¹⁰. Le processus d'Amsterdam devrait apporter des modifications à la construction mise en place par le traité de Maastricht. Il est appelé à "doter l'Union d'une plus grande capacité d'action extérieure".

Un concept d'intégration différenciée pour la PESC

Une réflexion sur la réforme à faire et le degré de *géométrie variable* à introduire dans la PESC doit d'abord se fixer quelques repères.

Il faut distinguer entre les questions de politique étrangère en général et les questions de défense. La politique étrangère commune, en principe, ne devrait pas faire l'objet d'arrangements flexibles. Les questions de défense se prêtent davantage à ce type de dessein. La politique de défense commune *différenciée* peut résulter de la prise en compte de la spécificité en matière de sécurité et de défense de chaque État membre de l'Union, et de la complexité de la structure-membre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Un autre élément à prendre en compte devrait être la volonté politique des États membres de s'engager vis-à-vis de la politique commune de défense.

Une définition de la politique commune de défense doit s'élaborer en considérant trois paramètres : les objectifs, le degré d'engagement des États membres et les modalités de la prise des décisions. On peut greffer sur ces trois éléments une grille d'analyse qui nous donne une bonne image des insuffisances de la PESC et de leur causes. Elle peut offrir un cadre d'analyse des réformes proposées au cours des négociations d'Amsterdam.

Objectifs et différenciation

Les objectifs de la PESC tels qu'ils ont été inscrits dans le traité de Maastricht sont régis par l'article J.1, paragraphe 2 :

⁹ Le terme anglais semble plus suggestif: *partial / affiliate membership*. Une première proposition a été faite en 1991, reprise en 1993 par les ministres des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne et de l'Italie (voir notes 40 et 41 dans le Chap. Ier).

¹⁰ B. CROWE, "Declaration on CFSP", Conference in the Centre for European Policy Studies, Bruxelles, octobre 1994, cité dans "La politique étrangère et de sécurité commune" (PESC), dossier constitué par Dominique FABRE, *Problèmes politiques et sociaux, Dossiers d'actualité mondiale*, no. 775-776, le 22 novembre 1996, p. 3.

"Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune sont :

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ;
- le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes ;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris ;
- la promotion de la coopération internationale ;
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales"¹¹.

Une des questions à l'ordre du jour du processus de révision des traités a été l'élaboration d'une liste exhaustive des objectifs et intérêts fondamentaux de l'Union dans la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune. Il fallait donner cohérence à l'action extérieure de l'Union, de manière à ce qu'elle puisse avoir un poids politique égal à son poids économique.

Le Groupe de réflexion note que le TUE "définit des objectifs adéquats, quoique un peu trop généraux"¹². Une articulation plus précise des intérêts fondamentaux de l'Union est nécessaire. Les discussions ont tourné autour d'une répartition des objectifs par zone géographique, une définition des priorités communes, comme une solidarité diplomatique renforcée ou la garantie des frontières extérieures de l'Union.

L'avant-projet de traité rédigé par la présidence irlandaise restait cantonné dans le domaine général pour ce qui est de la définition des objectifs de la PESC. On a véhiculé beaucoup trop de formules déjà faites dans le cadre de ces négociations. L'une d'elles se réfère au blocage institutionnel, cause du dysfonctionnement de la PESC. Il serait plus juste de prendre le problème à la racine et de reconnaître que l'Europe manque de vision claire et unitaire en matière de PESC. Il n'y a pas de projet politique commun. Les États membres n'ont pas encore pris le temps de définir un paquet minimal d'objectifs et d'intérêts communs, clairs, spécifiques et détaillés, pour ce qui est de leur coopération dans ce domaine. Les objectifs devraient être inscrits dans une perspective de *non-variabilité* et prévoir un engagement, à terme, de tous les États membres. Ce serait une acceptation de la *finalité politique*, sur le modèle de l'UEM, aménagée, si nécessaire, par une différenciation temporaire de l'engagement.

Engagement des États membres et différenciation

La coexistence de l'Union, qui tente de se constituer un profil politique sans avoir une personnalité juridique, et de la Communauté, plus complète, mais limitée dans ses compétences, n'est pas une construction simple. De plus, dans le cadre du deuxième pilier il y a une certaine contradiction entre les objectifs fixés, trop généraux, et les actions, ponctuelles, prévues pour l'accomplissement de ces objectifs. Cette déficience ou distance donne largement le loisir aux États membres de limiter leurs engagements dans la pratique. Le processus d'Amsterdam devrait arriver à établir des priorités opérationnelles qui fassent le lien entre les objectifs généraux et les actions concrètes dans le cadre de la PESC.

Le degré d'engagement des États membres dans le domaine de la coopération politique est un autre élément à analyser. Dans le domaine du premier pilier cet engagement présuppose une obligation de tous les États membres d'observer les mêmes règles communes. Les mots directeurs sont *harmonisation, uniformisation, communautarisation*. La coopération intergouvernementale propre à la PESC ne permet pas l'élaboration de règles contraignantes. Les clauses d'exception existantes agissent comme facteurs de dispersion. Dans ce contexte le degré d'engagement des États membres peut s'inscrire dans une *variabilité de type à la carte*, en fonction de leur intérêt et de leur volonté de s'engager dans un projet commun.

Pour ces raisons, l'issue du débat devrait établir un seuil de l'engagement minimal requis de la part de tous les États membres par rapport aux objectifs fixés d'un commun accord.

¹¹ Titre V du traité de Maastricht.

¹² Rapport du Groupe de réflexion.

Même pour les politiques à *option* il devrait y avoir un tronc commun accepté et observé par tous.

Si le principe de *l'engagement variable* est accepté, il sera nécessaire d'établir les règles qui régiront le fonctionnement différencié dans le cadre de la coopération politique. Il faudrait établir à l'avance le nombre minimal d'États membres qui peuvent initier une telle coopération renforcée. Les États membres restés à l'écart devraient faire preuve de solidarité politique et, selon certaines propositions, financière, et permettre la mise en place d'une coopération spécifique.

Procédures de prise de décision et différenciation

Dans le cadre du deuxième pilier la prise de décision se fait en général par consensus. Le débat s'est concentré sur deux questions majeures. Si le principe de la *coopération renforcée* est accepté, les procédures de prise de décision devraient être adaptées et différenciées à leur tour. Il s'agirait de définir une nouvelle procédure pour l'autorisation de la coopération renforcée. Il faudrait, autant que possible, essayer de mettre en place une formule qui garantisse à la fois la légitimité et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union.

Le cadre institutionnel unique et la différenciation dans la PESC

Les querelles institutionnelles entre le Parlement et le Conseil, le Conseil et la Commission, et même à l'intérieur du Conseil entre le Comité politique et le COREPER ont été fréquentes dans la PESC. La Commission, principale source de *supranationalité*, n'a pas pu jouer le rôle moteur comme dans le domaine communautaire. Le caractère intergouvernemental de la coopération politique se traduit par une tendance à marginaliser le cadre institutionnel unique au profit de structures *ad hoc*.

Une certaine tendance à remplacer la PESC par une politique de groupe s'est manifestée. Le groupe de contact pour l'ancienne Yougoslavie ou celui des amis de la Turquie, où seuls certains États sont représentés, discute de questions intéressant l'Union. De façon informelle, le *directoire* existe. Toutefois, les propositions qui sont allées dans ce sens, véhiculant des termes tels que *directoire* ou *noyau*, ont été les plus contestées.

Tels sont les quelques repères dont il faut tenir compte dans l'analyse de la variabilité dans le domaine de la PESC : un projet commun unitaire minimal, auquel les quinze membres adhèrent, avec la possibilité de définir un projet plus large englobant des objectifs spécifiques qui pourraient intéresser seulement un groupe d'États. Si l'engagement des États dans un projet spécifique commun peut varier, il faudrait toutefois prévoir des conditions-cadre, uniques, qui puissent garantir un engagement unitaire quant à la finalité politique, éventuellement sur le modèle de l'UEM. Les modalités de prise de décision pourraient faire l'objet d'arrangements flexibles. Cela ne devrait pas empêcher l'action extérieure de l'Union tout en sauvegardant la solidarité interne, quand un ou plusieurs États restent à l'écart.

Intégration différenciée dans la PESC selon le traité de Maastricht

Le traité de Maastricht, complété par les déclarations des États membres de l'UEO annexées au traité par le compromis d'Edimbourg, introduit un certain degré de différenciation dans le cadre du deuxième pilier. La différenciation concerne exclusivement la politique de défense commune. Rappelons brièvement les dispositions du TUE qui font place à la différenciation.

a) L'article J.4 paragraphe 4 garantit la spécificité des politiques nationales. Cette disposition concerne les membres de l'Alliance atlantique, expressément cités dans ce paragraphe, mais aussi les États neutres. Cette formulation a été explicitement demandée par l'Irlande¹³ pendant les négociations de la Conférence intergouvernementale de 1991. Elle a facilité l'acceptation de la PESC par les nouveaux adhérents sans dérogation.

¹³ "Quelle identité politique extérieure ?", *Ramses '96. Synthèse annuelle de l'actualité mondiale 1996*, Paris, Dunod/IFRI, 1995, pp. 315-337.

b) L'article J.4 paragraphe 2 du traité affirme que l'UEO "fait partie intégrante du développement de l'Union européenne". Néanmoins, une différenciation importante concerne la structure-membre. La formule de *membre observateur* permet aux États membres de l'Union qui ne désirent pas entrer à l'UEO d'y participer en choisissant ce statut. C'est le cas de l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède.

Cette formule pragmatique a été encore compliquée par la création, au sein de l'UEO, de *statuts de membres associés* pour les États européens membres de l'OTAN mais non-membres de l'Union, comme l'Islande, la Norvège et la Turquie. De plus, les trois États baltes et les pays d'Europe centrale et orientale ont été cooptés en tant que *partenaires associés*. Conformément à la déclaration annexée au traité de Maastricht, seuls les États membres de l'Union peuvent adhérer à l'UEO comme membres de plein droit. Toutefois, la présence au sein de cette organisation de vingt-sept États ayant quatre statuts différents constitue un élément de différenciation important.

c) Le compromis d'Edimbourg précise que le Danemark "ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et des actions de l'Union ayant des implications en matière de défense" et renonce à son "droit d'exercer la présidence de l'Union" chaque fois qu'une telle question se pose.

Cette exception danoise ne remet pas en cause le cadre institutionnel unique de l'Union. L'interprétation de la formulation "ayant des implications en matière de défense" incombe exclusivement au Danemark. Par contre, cette dérogation introduit un élément inattendu, par un effet de revers, dans la procédure de prise de décision.

L'article J.4 paragraphe 3 précise que les "questions qui ont des implications dans le domaine de la défense" ne sont pas soumises aux procédures de l'article J.3, ce qui implique qu'elles doivent faire l'objet de décisions à l'unanimité. Ainsi, l'exception demandée par le Danemark pour le domaine de la politique de défense commune (PDC) limite le droit de veto qui lui est octroyé par le traité comme à tous les États membres. Cette formule équivaut *de facto* à une *abstention constructive* même si le Danemark n'a jamais recouru à ce droit. Il faudrait aussi préciser que ce droit d'abstention est fondé exclusivement sur le statut d'observateur à l'UEO. À cet égard, le Conseil d'Edimbourg considère qu'une abstention de ce type n'est pas possible pour les États membres, sous peine de vider l'organisation de sa substance.

d) Conformément à l'article J.4 paragraphe 5, un certain nombre d'États membres peuvent établir "une coopération plus étroite [...] au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO ou de l'Alliance atlantique" à condition qu'elle soit compatible avec les dispositions du traité.

Cette disposition donne aux États membres le droit de prendre des initiatives, en conformité avec les politiques communes, mais sans les inscrire dans le cadre institutionnel commun. Cet article a permis la mise en place de structures telles que l'Eurocorps, l'Eurofor, l'Euromarfor et le Groupe aérien européen.

Propositions et débats durant le processus d'Amsterdam

La révision de la politique étrangère et de sécurité commune est prévue par le traité de Maastricht à l'article J.4 paragraphe 6 et à l'article J.10. L'article J.4 paragraphe 6 prévoit la révision des questions relatives à la défense en tenant compte de l'échéance de 1998 dans le cadre du traité de Bruxelles. L'article J.10 prévoit la possibilité de la révision des autres questions dans le cadre de la PESC. Il est ainsi statué que

"Lors d'une révision éventuelle des dispositions relatives à la sécurité conformément à l'article J.4, la conférence qui est convoquée à cet effet examine également si d'autres amendements doivent être apportés aux dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune".

Grâce à cet article l'ensemble du titre V peut être soumis à la révision.

Il faut préciser que les arrangements à *géométrie variable* proposés se limitent au seul domaine de la défense, que ce soit dans le cadre des institutions impliquées ou pour ce qui concerne les modalités de vote. Le débat s'est structuré à deux niveaux. Il s'agit d'abord des discussions de principe, pour l'autorisation de la flexibilité dans le cadre de la politique de défense commune de l'Union. Cette approche théorique générale concerne d'une part le

modèle à retenir et, d'autre part, les modalités de vote autorisant la mise en place de la coopération renforcée. Deuxièmement, le débat porte sur l'applicabilité du principe de coopération renforcée dans le contexte des relations entre l'UE et l'UEO.

Quel modèle différencié pour le deuxième pilier ?

La *géométrie variable*, la *flexibilité*, le concept et les formules de *coopération renforcée* ont polarisé le débat bien avant le commencement de la conférence. Dans une Union dans laquelle les États sont de plus en plus en désaccord les uns avec les autres, la flexibilité dans l'intégration est devenue nécessaire, voire inévitable. L'intégration différenciée est entrée dans l'ordre du jour des négociations du processus d'Amsterdam par la petite porte, pour devenir une des questions les plus débattues.

Le rapport du Groupe de réflexion prend en compte la possibilité de prévoir, dans le futur traité, la mise en place des cercles de coopération renforcée. Le Groupe reprend, en fait, un énoncé de principe que la France et l'Allemagne avaient exposé le 6 décembre 1995 dans une lettre commune adressée au Conseil européen de Madrid. Cette lettre marque le début d'une coordination des positions des deux pays dans le processus d'Amsterdam. Elle ne lie pas le principe de la coopération renforcée à la politique de défense commune. L'approche adoptée est générale et essaye de faire accepter le concept de variabilité et de flexibilité dans l'intégration :

" [...] nous jugeons souhaitable et possible, à la lumière de l'expérience et des exemples existants, d'introduire dans le Traité une clause de caractère général permettant aux États qui en ont la volonté et la capacité de développer entre eux des coopérations renforcées, dans le cadre institutionnel unique de l'Union" ¹⁴.

C'est une première énonciation du principe. Le Groupe de réflexion, dans son analyse du deuxième pilier de l'Union, reprenait le concept et le jugeait compatible avec la coopération dans le domaine de la défense, en précisant qu'il "conviendrait de se mettre d'accord sur l'opportunité et sur les modalités de formules souples qui n'empêcheraient pas ceux qui l'estiment nécessaire d'effectuer une action commune au nom de l'Union"¹⁵.

Dès le début, l'acceptation du concept de coopération renforcée dans le domaine de la défense, dans le cadre du deuxième pilier de l'Union, soulève un certain nombre de problèmes. Ainsi, le rapport du Groupe de réflexion estime nécessaire, dans ce contexte, de reconnaître qu'un intérêt national vital ou fondamental peut faire obstacle à une action ou une position communes. Selon le Groupe de réflexion l'approche de cette question devrait être nuancée pendant les travaux de négociation. Il faudrait définir au préalable le concept d'*intérêt vital* et les conditions dans lesquelles il pourrait s'appliquer.

La lettre commune franco-allemande, du 17 octobre 1996, spécifiait les domaines dans lesquels une *coopération renforcée* entre les États membres de l'Union pourrait s'organiser¹⁶. Dans le cadre du deuxième pilier, la *coopération renforcée* pourrait concerner les questions relatives à la politique de défense commune ainsi qu'à la coopération en matière d'armement. La possibilité d'établir des coopérations renforcées comme prévu à l'article J.4.5 du traité de Maastricht, en dehors du cadre institutionnel de l'Union, est préservée. L'engagement d'une coopération renforcée pourrait se faire selon l'article J.8.3 du TUE ¹⁷. De même, la proposition franco-allemande prenait en compte la nécessité de définir le nombre minimal d'États membres pour la mise en œuvre d'une coopération renforcée.

¹⁴ Lettre commune franco-allemande du 6 décembre 1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state.fr/kohl.htm>

¹⁵ Rapport du groupe de réflexion, p. 180.

¹⁶ Lettre conjointe franco-allemande du 17 octobre 1996.

¹⁷ L'article J.8 paragraphe 3 du TUE prévoit : "Chaque État membre ou la Commission peut saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre des propositions au Conseil".

Cette deuxième lettre commune franco-allemande tentait d'apporter une clarification dans le débat, en énonçant les quelques principes sur lesquels une *clause de flexibilité* devrait se fonder. Toutefois, elle n'entrait pas dans les détails et n'offrait pas un projet de ce qui pourrait être un *cercle de coopération renforcée* en général, ni spécifique par domaine.

Modalités de la prise de décision

L'acceptation dans le domaine du deuxième pilier d'un certain degré de flexibilité dans la coopération et l'intégration soulève un premier problème au niveau des procédures de la prise de décision. Le document commun franco-allemand du 17 octobre 1996 était, à cet égard un peu ambigu. La première partie, de conceptualisation de la flexibilité, mettait entre parenthèses le droit de veto individuel des États membres quant à la décision d'autorisation d'une coopération renforcée.

"Pour permettre le déclenchement d'une coopération renforcée, des modalités appropriées selon les piliers doivent être prévues. Aucun État ne disposerait d'un droit de veto" ¹⁸.

Toutefois, dans la partie dédiée à la modalité de vote applicable pour permettre la coopération renforcée dans le domaine du deuxième pilier, il était précisé que "les modes de décision régissant la PESC s'appliqueront aux coopérations renforcées. L'approbation se fera à la majorité qualifiée" ¹⁹.

Quelques commentaires s'imposent. La modalité de vote suggérée dans la première partie du document était, probablement l'unanimité assortie d'une *abstention constructive*. L'ambiguïté était entretenue par la proposition faite dans le cadre du deuxième pilier. La prise de décision dans le cadre de la PESC pourrait se faire soit à la majorité qualifiée soit à l'unanimité. Si l'approbation (autorisation ?) peut se faire à la majorité qualifiée, il n'y a plus lieu de préciser "les modes de décisions régissant la PESC". Est-ce une inadvertance ou une façon insidieuse d'avancer une idée nouvelle dans le débat ? Quoi qu'il en soit, la lettre commune du 9 décembre 1996 ne mentionnait pas cette possibilité et retenait le principe de l'*abstention constructive*.

L'avant-projet de traité rédigé par la présidence irlandaise allait dans ce même sens. Pour les cas où la règle de l'unanimité serait maintenue, on prévoyait une possibilité d'*abstention constructive*. Le projet de traité prévoyait pour cela l'insertion d'un nouvel article J.8a dans le TUE.

"Les décisions d'adopter des actions communes conformément à l'article J.3 et les décisions visées à l'article J.4 paragraphe 3 sont prises par le Conseil à l'unanimité. Les abstentions des membres présents ou représentés n'empêchent pas l'adoption de ces décisions".

[...] Les décisions prises en vertu du présent article [...] sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée. Les voix des membres du Conseil sont affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Pour être adoptées, les décisions doivent recueillir au moins 62 voix, exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres" ²⁰.

Lorsqu'il s'abstient un État membre pourrait motiver sa position par une déclaration formelle. Il ne serait pas tenu d'appliquer la décision.

"Un membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote [...] peut [...] assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. [...] Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle

¹⁸ Lettre conjointe franco-allemande du 17 octobre 1996.

¹⁹ Lettre conjointe franco-allemande du 17 octobre 1996.

²⁰ *Draft Treaty, Dublin II*, Partie A, Section III, Chapitre 10, insertion d'un nouvel article J.8a dans le TUE, paragraphe 1 et 2.

déclaration représentent plus de 25 voix affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du TCE, la décision n'est pas adoptée" ²¹.

Le but était de permettre une action efficace de l'Union et d'éviter les blocages. *L'abstention constructive ou positive* impliquerait une solidarité politique et, selon la proposition franco-allemande, une solidarité financière.

Financement de la coopération renforcée dans le cadre du deuxième pilier

Le financement de la PESC peut être considéré comme une autre question de controverse durant le débat. Si le principe de la coopération renforcée est accepté, assorti de *l'abstention constructive* et donc d'une solidarité politique des États qui ne souhaitent pas participer, le principe de solidarité devrait fonctionner aussi en matière financière. La proposition franco-allemande suggérait cette option et prévoyait le financement des coopérations renforcées du budget communautaire, "sauf décision contraire du Conseil".

Une majorité d'États s'était exprimée en faveur d'un financement général de la PESC du budget communautaire. Cela met l'accent sur un autre point brûlant à l'ordre du jour des négociations, à savoir le rôle des institutions en général, et du Parlement européen en particulier, dans le nouveau traité. Le financement de la PESC par le budget communautaire supposerait que le Parlement européen soit d'accord sur les grandes lignes des dépenses liées à la PESC, alors que certains États souhaitaient que le Parlement ne soit impliqué à aucun moment dans la PESC. À l'opposé, certains aimeraient voir le Parlement pleinement associé à la définition de la PESC selon les modalités confidentielles prévue par le traité de Maastricht.

La flexibilité et les relations entre l'UE et l'UEO

L'article J.4 paragraphe 6 met à l'ordre du jour de la révision des traités, prévue pour 1996, les questions de défense et de sécurité concernant les liens de l'UE avec l'UEO.

Le débat durant le processus d'Amsterdam concerne la question classique de défense collective et discute de l'avenir des liens entre l'UE et l'UEO. De plus, on explore les possibilités d'inclure les missions de gestion des crises régionales, de type Petersberg, dans le futur traité.

La structure-membre de l'UE ne coïncide pas avec celle de l'UEO. Toutefois, en ratifiant le traité de Maastricht, tous les États membres de l'Union ont acceptés, comme partie intégrante de l'acquis politique, la perspective de la "formulation à terme d'une politique de défense commune". De plus, le traité de Maastricht considère l'Union de l'Europe occidentale comme une "partie intégrante du développement de l'Union européenne." Les cinq ²² États membres qui peuvent se prévaloir d'une exception dans le cadre de la politique de défense doivent être pris en compte lors de cette *formulation*. Dans ce contexte l'emploi de la *flexibilité* dans le domaine de la défense paraît non seulement nécessaire pour des raisons d'efficacité, mais incontournable pour des raisons objectives. Le principe clé qui pourrait régir la différenciation dans le domaine de la défense est celui de *l'abstention constructive*. On le retrouve dans le rapport du Groupe de réflexion pour la conférence intergouvernementale, dans le projet de traité de la présidence irlandaise et dans les propositions franco-allemandes. Le rapport du Groupe de réflexion note :

"Il faudrait appliquer un principe non-contraignant selon lequel aucun pays ne peut être obligé de participer à une action militaire de l'Union et aucun pays ne peut empêcher un groupe majoritaire d'États membres de mener une telle action, sans préjudice de la nécessaire solidarité politique et d'une répartition adéquate des charges financières" ²³.

²¹ *Draft Treaty, Dublin II*, Partie A, Section III, Chapitre 10, insertion d'un nouvel article J.8a dans le TUE, paragraphe 1 et 2.

²² L'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède.

²³ Rapport du Groupe de réflexion, p. 184.

L'inclusion de l'UEO dans l'UE relève d'une logique évolutive, inscrite dans le traité de Maastricht, selon laquelle l'Union devrait se doter d'une identité propre en matière de défense. Deuxièmement, une fusion à moyen ou à long terme de l'UEO et de l'UE conduirait à mettre fin à un dédoublement fonctionnel et institutionnel en Europe vis-à-vis des questions de sécurité et de défense. Paradoxalement ce processus pourrait conduire à rendre interne à l'Union une différenciation jusque là extérieure à son cadre. C'est le prix institutionnel à payer pour que l'Europe puisse exercer un plus grand rôle sur le plan international.

Selon le rapport du Groupe de réflexion une première option, soutenue par la Grande-Bretagne, le Danemark et les pays neutres serait celle du maintien de l'autonomie intégrale de l'UEO. Cette option permettrait une souplesse maximale en ce qui concerne la participation des États membres à la définition d'une politique commune en matière de défense. Elle est compatible avec le maintien de la spécificité de la politique nationale en matière de défense : non-alignement, appartenance à l'OTAN ou à l'UEO. Ce scénario pourrait être accompagné par la mise en place d'un partenariat renforcé UE-UEO : sommets parallèles, lien administratifs par la coordination des secrétariats et des présidences. Dans cette stratégie le rôle de l'UE dans les missions de type Petersberg devrait être renforcé.

Deux possibilités ont été envisagées :

- a) établir un lien plus étroit et formel entre UE et UEO à l'aide de directives politiques ou juridiquement contraignantes. L'UEO serait, dans le domaine de Petersberg, subordonné à l'Union, dont elle sera l'organe d'exécution ;
- b) intégrer les missions de type Petersberg à l'UE. L'UEO resterait l'organisation responsable de la défense territoriale.

Un deuxième scénario, soutenu par la France et l'Allemagne, envisage l'intégration graduelle, progressive de l'UEO à l'UE parallèlement au développement de capacités opérationnelles européennes.

La France et l'Allemagne proposaient, dans la lettre commune du 9 décembre 1996, de développer des structures communes dans le domaine de la sécurité et de la défense, de resserrer les liens entre l'UE et l'UEO, avec pour objectif l'insertion progressive de l'UEO dans l'UE. Dans ce sens, le processus d'Amsterdam devrait élaborer, dans une approche phase par phase, un programme séquentiel fixant des dates-objectifs, définies pour certaines étapes. Une disposition qui ancrerait les missions de type Petersberg dans le traité devrait résulter du processus de négociation.

Le calendrier avait été aussi prévu par le rapport du Groupe de réflexion. La fusion UE-UEO n'étant possible qu'à moyen terme, le rapport suggérait de retenir une option intermédiaire. Tout en maintenant l'existence autonome de l'UEO, une convergence institutionnelle serait générée entre les deux organisations. L'objectif final devrait être l'intégration de l'UEO à l'UE. L'UEO deviendrait, dans un premier temps, l'organe d'exécution de l'UE. Elle pourrait mettre en œuvre les mesures prises par l'UE tout en conservant la capacité de mener ses propres actions autonomes.

Un troisième scénario, celui de la fusion UE-UEO à court terme, devrait conduire au transfert intégral des fonctions et capacités de l'UEO dans le cadre de la PESC et mettre fin à un dédoublement des structures en matière de défense. Une autre option, dans ce même scénario d'intégration immédiate, serait de ne transférer dans le cadre du deuxième pilier que les missions de type Petersberg. La garantie de défense commune serait inscrite dans un protocole de défense, incorporé au traité, avec une possibilité d'*opt-out* pour les États qui ne souhaiteraient pas participer.

Concernant le domaine de la politique de sécurité et de défense, l'avant-projet de traité ²⁴ notait une volonté politique de la part des États participants de progresser concrètement (*sic!*). Les relations entre l'UE et l'UEO étaient inscrites dans une *évolution* par l'établissement de liens institutionnels plus étroits. En ce sens l'article J.4 paragraphe 2 du TUE est modifié : les mots "l'UE aura recours à l'UEO" remplacent "l'UE demande à UEO" pour la mise en œuvre de ces décisions. Toutefois, l'objectif final de cette évolution, une fusion ou tout simplement une coopération étroitement coordonnée entre les deux organisations, n'apparaissait pas clairement dans le document.

²⁴ *Draft Treaty*, Dublin II, Partie A, Section III, Chapitre 13.

Le projet de traité incorporait les objectifs des missions de type Petersberg par une modification de l'article J.4 paragraphe 1 du TUE. Le texte suivant y était ajouté :

"Les questions visées au présent article incluent des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des missions de rétablissement de la paix."²⁵

Tous les États membres de l'Union "sont en droit" de participer pleinement et "sur pied d'égalité" à la mise en œuvre par l'UEO au nom de l'UE de ces missions prévues par le nouvel article J.4 paragraphe 1 alinéa 2.

Pendant les négociations concernant les questions de défense, l'inclusion des missions de type Petersberg dans le nouveau traité est apparue comme un des objectifs les plus réalistes et parmi les plus réalisables. Le fait que tous les États membres auraient la possibilité de participer à la mise en œuvre de ces missions, à égalité, atténuait la différenciation que comportaient les divers statuts qu'ils ont au sein de l'UEO. Par contre, une fusion immédiate de l'UEO avec l'UE pourrait avoir l'effet contraire, de faire transférer ces différents statuts dans le cadre du deuxième pilier. L'approche échelonnée dans le temps, par étapes, semblait être plus plausible.

Limites et utilité de la différenciation dans la réforme du deuxième pilier

Le problème de la coopération dans le domaine de la PESC et de la PDC, en général, réside dans une apparente incompatibilité entre souveraineté nationale et efficacité collective. Comment maintenir le contrôle national sur l'utilisation des forces armées, donc un droit de veto des États sur les questions de défense, tout en évitant la paralysie des décisions de l'Union à cause précisément de ces droits de veto ?

Le vote à la majorité semble ne pas être la réponse à cette question. Il est difficile de croire que les États acceptent la mise en place d'actions militaires en vertu d'un vote à la majorité qualifiée. Pendant les négociations il apparaissait déjà clairement que l'intergouvernemental devrait rester la règle et que l'unanimité pourrait seulement être accompagnée par un principe d'*abstention constructive*, pour préserver la liberté des États de ne pas s'engager dans certaines actions, sans toutefois les empêcher.

L'inclusion de la question de défense à la PESC supposerait aussi l'acceptation d'un certain mécanisme, communautaire, déjà établi. Une association de la Commission, un certain rôle du Parlement européen, mais surtout, un droit de veto sur la défense, et donc sur l'UEO, de tous les États membres du Conseil européen, y compris le Danemark et les quatre pays neutres qui ne sont pas membres de l'UEO. Il s'agirait en réalité d'un transfert, au niveau du Conseil européen, des différents statuts, membres ou observateurs, existant au sein de l'UEO. Est-il acceptable qu'un pays non membre d'une organisation puisse décider, par voie détournée, du sort de cette organisation ?

Le manque d'accord entre les États membres s'est reflété dans le rapport du Groupe de réflexion. On y retrouve les clivages traditionnels entre les grands et les petits pays, entre les atlantistes et ceux qui voudraient promouvoir une identité européenne en matière de défense, entre les fédéralistes et ceux qui défendent l'intergouvernemental. Il est vain d'évaluer la coopération politique en termes d'échec ou de réussite. Il faudrait peut-être distinguer entre les deux courants qui se font sentir au sein de l'Union dans tous les domaines de l'intégration, qu'ils soient communautaires ou intergouvernementaux.

Il y a d'un côté les "unionistes", les États membres qui s'expriment en faveur d'une continuation du processus d'intégration et qui estiment que l'union politique passe par une politique étrangère et de sécurité commune. Ce sont ceux qui ont privilégié (et soutiendront toujours) une *communautarisation* de la PESC. Il y a de l'autre côté une autre vision, plus pragmatique, qui estime que la coopération politique devrait évoluer vers la recherche de

²⁵ *Draft Treaty*, Dublin II, Partie A, Section III, Chapitre 13.

solutions plus efficaces à des problèmes concrets au lieu de s'exprimer en avancées d'ordre institutionnel. Ce point de vue va de pair avec le maintien du cadre intergouvernemental de coopération.

La principale distinction entre ces courants tient à la définition des objectifs. Pour les intégrationnistes, l'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité européenne est un objectif en soi. Pour les pragmatistes, la PESC n'est qu'un moyen parmi d'autres pour la continuation d'une politique étrangère nationale. La Grande-Bretagne et la France entendent toujours donner à leur politique étrangère une portée internationale, indépendamment de la PESC. Ils seraient donc tentés de voir dans la PESC un prolongement commode de la politique nationale. Les petits États sont conscients qu'ils ont plus de poids en qualité de membres de l'Union qu'en agissant isolément. L'Allemagne occupe une position intermédiaire. Pour des raisons historiques elle préfère exercer son influence sur la scène internationale par le biais de l'Union. Elle ne pourrait, donc, être que résolument unioniste.

Au début du processus de révision des traités la grande majorité des États membres de l'Union considère que la politique étrangère et de sécurité commune fonctionne mal, en partie en raison du système de décision. Mais ces mêmes États divergent sur les remèdes. La Grande-Bretagne et la Finlande veulent conserver le vote à l'unanimité, tandis que la Grèce, les Pays-Bas et la Suède souhaitent garder le droit de veto si leur intérêts fondamentaux sont en jeu. L'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg s'expriment en faveur du vote à la majorité qualifiée. La France, l'Espagne et l'Italie plaident pour qu'une majorité qualifiée puisse agir. Les pays minoritaires qui ne voudraient pas participer à une action ne seraient pas obligés de le faire, mais ils ne devraient pas empêcher les autres d'aller de l'avant.

Entre ces deux positions, qui soulèvent chacune des problèmes différents, les options d'intégration différenciée dans le cadre du deuxième pilier de l'Union pourraient constituer la réponse adéquate. La flexibilité combine une volonté d'intégration plus poussée avec le pragmatisme de moyens ponctuels tenant compte des réalités extérieures et intérieures à l'Union. Elle peut ainsi faire le pont entre "unionistes" et pragmatistes en empruntant des éléments importants aux deux approches.

Un rapport rédigé par le *Groupe de réflexion sur les structures de l'Europe*, de la Fondation Bertelsmann, notait :

"L'objectif politique maximum que l'on peut raisonnablement espérer atteindre à moyen terme reste [...] une combinaison de coopération intergouvernementale, d'une part, et de gestion supranationale des crises, d'autre part"²⁶.

Conclusions

Le deuxième pilier de l'Union européenne, la politique étrangère et de sécurité commune, ne bénéficie pas d'une clause explicite de flexibilité. Malgré le fait que la PESC a été identifiée par la Commission²⁷ comme un domaine de prédilection pour la flexibilité, le traité ne prévoit pas cette possibilité. On ne peut pas parler d'une clause de *coopération renforcée*²⁸ dans le cadre de la PESC. Toutefois, un certain degré de géométrie variable est présent, même si la différenciation propre à la PESC reste encore une *différenciation dérivée / secondaire*²⁹.

²⁶ *Europe '96. Pour une réforme de l'Union européenne*, Guttersloh, Fondation Bertelsmann, 1994, p. 47.

²⁷ Avis de la Commission sur le rapport du Groupe de réflexion, *Revue trimestrielle de droit européen* 32 (janvier-mars 1996), pp. 185-96.

²⁸ Il n'y a pas de clause spécifique de flexibilité pour le deuxième pilier. L'article J.7 paragraphe 4 (ancien Article J.4 paragraphe 5) maintient la possibilité pour deux ou plusieurs États membres de développer entre eux "une coopération plus étroite" comme c'est déjà le cas de l'Eurocorps, l'Euromarfor, etc.

²⁹ Terminologie de l'auteur. Il s'agit de formes de *différenciation indirecte*, qui résulte principalement du processus de prise de décisions.

En analysant les décisions prises à Amsterdam au sujet du deuxième pilier qui ont des incidences sur la "variabilité" de l'intégration/coopération dans ce domaine, nous essaierons de suivre les repères décrits dans la première partie de ce chapitre.

Les objectifs de la PESC et la différenciation

Les objectifs généraux de la PESC sont inscrits dans l'article J.1 et sont restés les mêmes. À première vue, tous les États membres s'engagent pleinement à les observer. Il s'agit donc d'une acceptation uniforme des objectifs de la PESC par tous les États membres.

L'engagement des États membres et la différenciation

Le traité d'Amsterdam conserve l'*opt-out* danois pour les questions relatives à la défense. Le Danemark ne participe pas à la prise de décision et à la transpositions de mesures ayant trait à la défense, conformément aux décisions du Conseil européen d'Edimbourg du 12 décembre 1992³⁰.

Le mécanisme de l'*abstention constructive* prévu par le traité à l'article J.13 paragraphe 1 offre une option de sortie aux États qui ne désirent pas s'engager dans une des coopérations proposées dans le cadre du deuxième pilier.

"Les décisions relevant du présent titre sont prises par le Conseil statuant à l'unanimité. Les abstentions des membres présents ou représentés n'empêchent pas l'adoption de ces décisions. Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union[...]"³¹.

La démission est accompagnée par un désengagement financier concernant les dépenses opérationnelles.

"Pour ce qui est des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, les États membres qui ont fait une déclaration formelle au titre de l'article J.13 paragraphe 1 deuxième alinéa ne sont pas tenus de contribuer à leur financement"³².

Le principe de l'*abstention constructive* est basé sur la confiance dans les États membres, censés agir "de bonne foi". Toutefois, le risque de voir les États recourir à l'abstention constructive uniquement pour des raisons financières existe.

En général, les questions financières peuvent poser des problèmes, non seulement pour le volet opérationnel mais aussi pour les dépenses administratives. Les frais administratifs afférents à la PESC sont à la charge du budget communautaire. Peut-on supposer que dans l'éventualité où une opération entraîne des dépenses administratives importantes, un ou des États qui s'étaient désengagés de cette opération auront la possibilité de réclamer une partie de leur contribution au budget communautaire utilisé pour le financement administratif de cette opération ? D'ailleurs, cette question est tout à fait pertinente pour les domaines concernés par le principe de la flexibilité/coopération renforcée (premier pilier, justice et affaires intérieure et surtout la coopération Schengen), puisque les règles sont les mêmes.

Une autre possibilité de désengagement est offerte par le nouvel article J.14 et concerne l'application ou le caractère applicable aux États membres des accords internationaux conclus par la Communauté avec un ou plusieurs États ou avec d'autres organisations internationales. Tout État membre de l'Union peut invoquer des raisons d'incompatibilité constitutionnelle pour ne pas appliquer ou accepter un tel accord.

³⁰ Protocole Z sur la position du Danemark, *Projet de traité d'Amsterdam*.

³¹ Article J.13, paragraphe 1, *Projet de traité d'Amsterdam*.

³² Article J.18, paragraphe 3, deuxième alinéa qui modifie l'ancien Article J.11, *Projet de traité d'Amsterdam*.

Les procédures de prise de décision et la différenciation

Il y a trois formes de variabilité possibles dans les mécanismes de la prise de décision prévus pour le domaine du deuxième pilier, politique étrangère et de sécurité commune : l'unanimité avec abstention constructive ; veto ³³ *de facto* si l'abstention constructive réunit un tiers des voix affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du TCE, et la majorité qualifiée assortie du système de veto "compromis de Luxembourg".

La politique étrangère et de sécurité commune reste régie en bonne partie par le vote à l'unanimité. Toutefois, dans quelques domaines, les décisions peuvent être prises à la majorité qualifiée. Le traité d'Amsterdam crée un nouvel instrument au service de la PESC. Il s'agit de la "stratégie commune", décidée par consensus du Conseil européen. En application des stratégies communes, les actions et les positions communes ³⁴ peuvent être adoptées par le Conseil par un vote à la majorité qualifiée.

Il existe donc une réelle possibilité de voir la majorité qualifiée fonctionner dans le domaine de la PESC (même si cette disposition est présentée comme étant une dérogation à la règle). Cette tentative de passage au vote à la majorité qualifiée est accompagnée par un mécanisme de veto qui permet à un État membre de faire reporter la prise de décision en la renvoyant au Conseil européen qui devra statuer à l'unanimité.

"Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, en vue d'une décision à l'unanimité" ³⁵.

Le même mécanisme s'applique dans la procédure d'autorisation de la coopération renforcée, dans le cadre du premier et du troisième pilier.

Le cadre institutionnel unique et la différenciation

Les questions relatives à la sécurité et à la défense ont le plus d'incidence sur le cadre institutionnel de l'Union dans le cadre du deuxième pilier.

Il s'agit principalement de *l'importation* ³⁶ vers l'Union d'une variabilité extérieure à son cadre. Ce phénomène d'importation est dû à l'incorporation dans le traité des missions de type Petersberg, et à la mise en place au sein du Secrétariat général d'une unité de planification de la politique d'alerte rapide.

La création d'une nouvelle structure dans le cadre du Secrétariat général sous la forme d'une unité de planification et d'alerte rapide a des conséquences purement formelles et administratives au niveau des institutions communautaires, du fait que le personnel constituant cette unité provient du Secrétariat général, des États membres, de la Commission et de l'UEO ³⁷.

L'incorporation dans le traité des missions de type Petersberg induit une différenciation plus importante. L'article J.7 paragraphe 2 stipule :

³³ Article J.13, paragraphe 1 deuxième alinéa : "Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent plus du tiers des voix affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du TCE, la décision n'est pas adoptée". *Projet de traité d'Amsterdam*.

³⁴ Article J.13 paragraphe 2 : "Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée: lorsqu'il adopte des actions communes et des positions communes ou lorsqu'il prend toute autre décision sur la base d'une stratégie commune; lorsqu'il adopte toute décision mettant en oeuvre une action commune ou une position commune". *Projet de traité d'Amsterdam*.

³⁵ Article J.13 paragraphe 2 deuxième alinéa, *Projet de traité d'Amsterdam*.

³⁶ Terminologie de l'auteur.

³⁷ *Déclaration relative à la création d'une unité de planification de la politique d'alerte rapide à insérer dans l'Acte final*, paragraphe 3, *Projet de traité d'Amsterdam*. C'est le seul phénomène pur d'importation vers l'Union d'une dimension extérieure à son cadre. En fait, en ce qui concerne les missions de type Petersberg, il s'agit plutôt d'une exportation vers l'UEO du statut d'égalité des droits dont les États membres de l'Union bénéficient.

"Les questions visées au présent article incluent 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".

L'article J.7 paragraphe 2 deuxième alinéa (ancien J.4 paragraphe 4) du traité d'Amsterdam préserve la compatibilité entre la PESC, le "caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres" et "les États membres dont la défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN".

Toutefois, selon le paragraphe 3, troisième alinéa, du même article,

"Chaque fois que l'Union a recours à l'UEO pour qu'elle élabore et mette en œuvre les décisions de l'Union relatives aux missions visées au paragraphe 2, tous les États membres de l'Union sont en droit de participer pleinement à ces missions. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires pour permettre à tous les États membres apportant une contribution aux missions en question de participer pleinement et sur pied d'égalité à la planification et à la prise de décision au sein de l'UEO"³⁸.

On peut analyser le phénomène dans les deux sens et parler à la fois d'une importation vers l'Union des différents statuts dont ses membres bénéficient dans le cadre de l'UEO et d'une exportation vers l'UEO du statut d'égalité dont les États membres de l'Union jouissent, indépendamment du caractère spécifique de leurs politiques de défense et de sécurité. À première vue il s'agit plutôt d'un phénomène d'exportation vers l'UEO puisque tous les États sont en droit de participer "sur pied d'égalité" à la prise de décision et à la mise en œuvre des missions humanitaires.

Les changements intervenus à Amsterdam dans le domaine du deuxième pilier sont plus modestes que les propositions qui avaient été faites et qui laissaient entrevoir la mise en place d'une structure différenciée très complexe. Le caractère politique des questions soulevées a incité à la prudence. De ce fait le Titre V du traité d'Amsterdam est beaucoup plus cohérent que les deux autres piliers. La différenciation qui en résulte est de nature dérivée, caractéristique de tout processus de marchandage politique.

³⁸ Article J.7 paragraphe 3, troisième alinéa, *Projet de traité d'Amsterdam*.

CHAPITRE IV

La flexibilité et le troisième pilier de l'Union

Le débat concernant le troisième pilier s'est concentré sur la possibilité de "communautariser" partiellement ce titre en donnant plus d'initiative à la Commission, davantage de possibilités de contrôle au Parlement européen et de compétence à la Cour de justice, et en utilisant plus fréquemment la règle de la majorité. Ces propositions, dont le but était le renforcement de la dynamique européenne, sont loin d'avoir été unanimement soutenues par les États membres.

Au début du processus d'Amsterdam la communautarisation, ou l'introduction plus systématique de la majorité dans le troisième pilier en utilisant l'article K.9, était apparue comme la réponse la plus adéquate aux blocages constatés. L'accord de Schengen devrait être incorporé à l'acquis communautaire au moyen d'un système d'*opting-in / opting-out*. À la base de toutes ces propositions s'est trouvé le constat de l'inefficacité des méthodes intergouvernementales, principalement parce qu'elles supposaient la plupart du temps l'unanimité et une procédure très longue. S'ajoutait à cela le caractère confus et imprécis des objectifs du Titre VI du traité de Maastricht. Le chevauchement entre les objectifs très précis du traité CE et ceux plus vagues du traité UE, avait provoqué des incertitudes sur le rôle des institutions. Il fallait donc unifier les deux pistes, par un alignement des objectifs inclus dans le pilier de la JAI sur ceux de la Communauté. Déjà le mécanisme de passerelle prévu par l'Art.K 9 du traité de Maastricht permettait le transfert d'une matière de la coopération intergouvernementale à la Communauté. Toutefois la modalité applicable était très complexe et nécessitait l'accord des Parlements nationaux. La Commission s'est prononcée en faveur d'une communautarisation totale du troisième pilier. Après débats et négociations durant le processus d'Amsterdam, c'est sur une option de *communautarisation partielle* que les États membres se sont concentrés.

Problématique de l'intégration différenciée dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

Le Titre VI du traité de Maastricht institue entre les États membres de l'Union une "coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures". On établit une coopération intergouvernementale dans les domaines de la politique d'asile et d'immigration, action concertée entre les justices, polices et douanes des quinze États de l'Union. L'article K.1 contient une liste des domaines qu'on considère comme des "questions d'intérêt commun".

Lors du Conseil européen de Cannes, les questions relatives à la justice et aux affaires intérieures ont figuré parmi les priorités portées à l'attention du Groupe de réflexion pour la conférence intergouvernementale de 1996.

La réflexion sur les rythmes d'intégration différenciée dans ce domaine est axée sur deux éléments principaux :

- compétences : dans quelle mesure les domaines couverts par le Titre VI se prêtent-ils à la différenciation ?
- modalités : la différenciation doit-elle s'organiser à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union ?

Selon le traité de Maastricht, les possibilités de mise en place d'une coopération renforcée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures étaient encore plus grandes que dans les autres piliers de l'Union.

"Il ne fait pas de doute que lorsque l'on se trouve dans un domaine non concerné par les compétences de la Communauté ou de l'Union, les États ont conservé une liberté totale pour conclure des accords entre eux"¹.

En effet, l'article K.7 du TUE prévoyait que

"les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'institution ou au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres, dans la mesure où cette coopération ne contrevient, ni n'entrave, celle qui est prévue au présent titre".

Cet article pouvait être interprété comme une "clause d'autorisation", la plus large que l'on trouve dans le traité de Maastricht. Cette clause a présidé à la conclusion de l'accord de Schengen. En même temps, la libre circulation des personnes est partie intégrante du marché intérieur et des objectifs de l'Union européenne. Toute question concernant la libre circulation des personnes devrait relever du droit communautaire. Toutefois, l'accord de Schengen s'est organisé exclusivement en dehors de l'Union. Il contredit le "cadre institutionnel unique" mis en place par le TUE.

Le paradoxe de la coopération intergouvernementale, du deuxième et du troisième pilier, est qu'elle essaie, à la fois, de garantir le maintien de la souveraineté nationale et d'ouvrir la voie à plus d'intégration, *renforcée*, à ceux des États qui veulent progresser.

Depuis l'Acte unique européen le principe d'une Europe sans frontières intérieures, espace de la liberté de mouvement semblait acquis. Pourtant, en pratique ce principe était loin d'être intégralement appliqué. Certains États qui voulaient aller plus vite que les autres l'ont fait en dehors du cadre communautaire, par le biais de l'accord de Schengen. Néanmoins, la coopération intergouvernementale ne permet pas un contrôle démocratique efficace. La libre circulation des personnes est directement liée à la question de la sécurité interne.

Les négociations dans le processus d'Amsterdam se sont penchées sur la possibilité d'inclure l'accord de Schengen dans le nouveau traité. À cet égard, quelques problèmes doivent être pris en compte. D'abord des questions de forme. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas signataires de l'accord. L'Islande et la Norvège l'avaient signé, mais ne sont pas membres de l'Union. La question de fond porte sur le fait que l'accord de Schengen ne fait pas de distinction entre les problèmes qui tiennent du premier ou du troisième pilier.

L'analyse doit tenir compte de deux aspects très importants : il conviendrait de savoir si une communautarisation du troisième pilier est possible, et de quelle manière elle pourrait se faire. La convention de Schengen doit-elle être incluse dans le traité selon une modalité différenciée ? Régie par une clause de flexibilité ? Ou devrait-elle être attachée au traité sous la forme d'un protocole, avec une possibilité d'*opt-out* pour les États qui ne désirent pas participer, selon le modèle du Protocole social ?

Propositions et débat dans le processus d'Amsterdam

Une *communautarisation partielle* du troisième pilier

La Commission et le Parlement européen, avec le soutien de certains États membres (l'Allemagne³ en premier) se sont prononcés en faveur d'une communautarisation de la JAI.

La Commission, dans son avis, propose "de remédier aux insuffisances du traité dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, notamment son défaut d'efficacité et l'absence de contrôle démocratique et judiciaire, en le dotant d'objectifs clairs et d'instruments et méthodes appropriés". Pour ce qui est de la prise de décision, la majorité qualifiée devrait remplacer l'unanimité. Il faudrait étendre le droit d'initiative de la Commission à tous les domaines concernés par la coopération de la JAI. La participation du Parlement européen est jugée nécessaire, principalement pour les questions qui peuvent affecter les

¹ Philippe MANIN, Jean-Victor LOUIS, sous la dir., *Vers une Europe différenciée ?*, p. 26.

² Avis de la Commission sur le rapport du Groupe de réflexion, p. 189.

³ L'Allemagne change radicalement de position à la fin de la conférence.

droits individuels des citoyens. Les décisions devraient être soumises au contrôle de la Cour de justice. Les structures de travail devraient être simplifiées et les instruments juridiques réformés qualitativement.

Selon le rapport⁴ du Parlement européen, l'article K.9 permettrait le passage au vote à la majorité qualifiée pour certains domaines de la JAI pour lesquels la Commission a le droit d'initiative. Le Parlement propose une application "flexible" de cet article. Il demande l'introduction du vote à la majorité qualifiée au Conseil. Les décisions, si nécessaire, seraient ensuite ratifiées par les États membres selon les procédures nationales constitutionnelles. L'article K.9 du TUE prévoit :

"Le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un État membre, peut décider de rendre applicable l'article 100C du Traité C.E. à des actions relevant de domaines visés à l'article K1 points 1) à 6), en déterminant les conditions de vote qui s'y rattachent. Il recommande l'adoption de cette décision par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

Le mécanisme de "passerelle" prévu par l'article K.9 du traité de Maastricht permet d'appliquer une procédure communautaire à un certain nombre d'actions de type intergouvernemental : politique d'asile, franchissement des frontières extérieures, politique d'immigration, lutte contre la toxicomanie, lutte contre la fraude internationale et coopération judiciaire en matière civile. Même si la procédure communautaire applicable est lourde, la décision de la rendre applicable doit être prise à l'unanimité et ratifiée selon les dispositions nationales constitutionnelles ; c'est le seul moyen (sans modification du traité) par lequel des procédures communautaires du premier pilier peuvent être appliquées au domaines du troisième pilier.

Remarquons que l'article K.9 du traité de Maastricht introduit une distinction entre les questions d'intérêt commun *communautarisables*. C'est introduire, de facto, une *différenciation matérielle* dans l'intégration : tous les États membres participant au troisième pilier sont concernés, mais non toutes les matières couvertes par le Titre VI. La distinction opérée par l'article K.9 est reprise par la Commission comme une des options à prendre en compte lors de la révision des traités :

"La Commission estime que ces objectifs seraient mieux assurés par le transfert des domaines de la justice et des affaires intérieure vers le cadre communautaire, à l'exception de la coopération judiciaire en matière pénale et de coopération policière"⁵.

Cette procédure pourrait produire un effet d'entraînement si elle était appliquée. Elle pourrait constituer un premier pas vers la communautarisation progressive de l'ensemble des questions couvertes par le Titre VI.

Les propositions franco-allemandes qui visent à l'introduction dans le futur traité d'une clause de flexibilité suivent une double logique d'entraînement. Il s'agit d'abord de générer une convergence d'engagement par la dynamique d'un *noyau*. En deuxième lieu, par une communautarisation partielle basée sur une différenciation matérielle, on pourrait induire un processus de communautarisation intégrale dans le domaine couvert par l'intergouvernemental dans le cadre du troisième pilier.

La lettre commune franco-allemande du 17 octobre 1996 nous donne un bref aperçu du champ d'application et des possibilités de fonctionnement d'une telle clause dans le domaine de la JAI. Il est ainsi précisé :

"L'ensemble des domaines couverts par le titre VI du TUE peut en principe faire l'objet de coopérations renforcées. Il est à noter que certains domaines pourraient être transférés dans les compétences communautaires au cours de la révision de Traité et seraient soumis aux règles du TCE"⁶.

⁴ Resolution on: (i) Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference; (ii) evaluation on the work of the Reflection Group and definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the IGC, based on Dury/Maij-Weggen report, A4 - 0068/96, le 13 mars 1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlment/opinion.html>.

⁵ Avis de la Commission sur le rapport du Groupe de réflexion, p. 189.

Le document ne précisait pas pour quels domaines une "communautarisation" était envisageable. Le sujet est repris et développé dans la lettre commune du 9 décembre 1996. Il s'agirait de la politique relative au franchissement des frontières extérieures, aux visas, à l'immigration et à l'asile. Par contre, il était précisé que la coopération douanière, pour des raisons de subsidiarité, devrait rester en grande partie sous la responsabilité des États membres.

"La coopération des États membres de l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures est relativement nouvelle. Aussi devons-nous continuer d'enrichir notre expérience avant de pouvoir déterminer les domaines dans lesquels la communautarisation serait la meilleure solution" ⁷.

La méthode intégrative suggérée suit, dans une certaine mesure, le modèle classique communautaire. Il était ainsi proposé d'élaborer des critères et un calendrier précis pour une introduction "par étapes" des procédures communautaires dans les domaines de la JAI. Il semble qu'on ait adopté ⁸ à tous égards la méthode à *plusieurs vitesses*. En ce qui concerne les matières *communautarisables*, le droit d'initiative devait être partagé, dans un premier temps, entre les États membres et la Commission.

"Pour les domaines qui seraient communautarisés, immédiatement ou après une brève période de transition, il conviendrait de prévoir — par dérogation aux procédures institutionnelles normalement prévues au Traité CE — un droit de co-initiative des États membres pour une période transitoire nettement délimitée" ⁹.

Pour les matières qui resteront dans le cadre intergouvernemental, les initiatives visant à établir une coopération renforcée pourraient venir des États membres ou de la Commission. Toutefois on précise que le rôle de co-initiative de la Commission devrait être généralisé, et le Parlement européen consulté. On propose une modification substantielle des règles, des procédures et des instruments juridiques existants. Le document suggère d'introduire le vote à la majorité qualifiée, la mise en place d'un instrument à caractère contraignant sur le modèle de la directive, obligatoire pour les États membres.

Même si cette proposition limite encore la coopération dans beaucoup de domaines au cadre intergouvernemental, certains éléments apportent une dimension *communautaire* et supranationale dans le domaine du troisième pilier.

Dans son avant-projet de traité, la présidence irlandaise aborde aussi les questions relatives au domaine de la justice et des affaires intérieures. Dans la partie A, Section I, intitulée "Un espace de liberté, de sécurité et de justice", le deuxième chapitre propose l'introduction dans le traité d'un nouveau titre consacré à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration. Le troisième chapitre propose un renforcement des dispositions du Titre VI du TUE concernant la sécurité des personnes. On le constate, la *différenciation matérielle* avait déjà fait son chemin.

La disposition la plus intéressante du projet de traité suggère que les États se donnent une date limite générale, le 1 janvier 2001, pour la mise en place d'un "espace de liberté, de sécurité et de justice" dans lequel la libre circulation des personnes serait assurée. Une telle initiative demanderait la mise en place d'une politique et de règles communes pour le franchissement des frontières extérieures des États membres. Il faudrait aussi établir en commun des normes en matière de visas pour les ressortissants des pays tiers, la politique d'asile et d'immigration. La présidence irlandaise propose la communautarisation de ces aspects par l'introduction d'un nouveau titre "au traité instituant la Communauté européenne" même s'il

⁶ Lettre conjointe franco-allemande du 17 octobre 1996.

⁷ Lettre commune du chancelier allemand Helmut Kohl et du président français Jacques Chirac au président du Conseil européen, 68e sommet des chefs d'États, le 9 décembre 1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fr/kohlchir.htm>.

⁸ L'hypothèse contredite à la fin des négociations. Le traité d'Amsterdam emprunte très peu au modèle à *plusieurs vitesses*.

⁹ Lettre commune franco-allemande du 9 décembre 1996.

est précisé que certains États sont opposés à ce transfert des domaines du troisième vers le premier pilier.

En ce qui concerne les institutions et les procédures de prise de décision, le document de la présidence irlandaise ne prévoyait rien. Elle se limitait à faire quelques commentaires préférant remettre ces questions à plus tard dans la conférence. De l'avis de la présidence, l'initiative dans le domaine devrait revenir à la Commission. Comme formule de compromis, elle reprendrait la proposition franco-allemande dans laquelle, dans un premier temps, les États membres pouvaient partager le droit d'initiative avec la Commission pour les domaines restés dans le cadre intergouvernemental. Ce droit d'initiative des États devait être temporaire, et conduire progressivement à un droit exclusif de la Commission.

Un calendrier précis devrait être fixé pour prévoir le passage à la majorité qualifiée dans les domaines qui relèveront, dans un premier temps de l'unanimité. Le rôle de la Cour de justice n'apparaît pas dans les dispositions de l'avant-projet de traité. Il était seulement suggéré d'envisager des modalités particulières pour son implication. Il était rappelé que les tribunaux nationaux sont saisis d'un grand nombre d'affaires et qu'une implication de la Cour de justice pourrait mener à une surcharge considérable de celle-ci et ralentirait les procédures nationales.

L'applicabilité du principe de coopération renforcée au domaine de la justice et des affaires intérieures

Dans son rapport, le Groupe de réflexion notait que "[...] certaines questions relatives à la justice et aux affaires intérieures se prêtent d'avantage à la flexibilité". Le document se situait dans une logique *d'entraînement partiel*, en se proposant d'inclure seulement "certaines questions" dans le champ d'application de l'intégration différenciée.

En proposant l'introduction dans le futur traité d'une clause de flexibilité, le couple franco-allemand prenait la même position. On suggérait l'autorisation d'une coopération renforcée dans certains domaines, entre un nombre limité d'États membres, en utilisant les institutions de l'Union et en espérant générer un processus d'intégration plus poussé. Le principe de la coopération renforcée devrait donc remplir deux fonctions : celle de conduire à une communautarisation intégrale des matières couvertes par le Titre VI, ainsi que celle de convaincre tous les États membres de joindre le *noyau* d'intégration renforcée.

Le principe de la "coopération renforcée" dans le domaine de la JAI apparaît dans l'avant-projet de traité de la présidence irlandaise et se greffe sur l'article K 3 paragraphe 2.

"Le Conseil prend les mesures visant à promouvoir, sous la forme et selon la procédure appropriées, toute coopération utile à la poursuite des objectifs de l'Union. A cet effet, il peut, à l'initiative de tout État membre ou de la Commission et après consultation du Parlement européen :

[...]

— établir des conventions dont il recommande l'adoption par les États membres selon leur règles constitutionnelles respectives.

[...]

Ces conventions peuvent prévoir que, une fois qu'elles ont été adoptées par un nombre d'États membres qu'elles déterminent, elles s'appliquent à ces États membres. Les mesures d'application de ces conventions sont adoptées au sein du Conseil à la majorité des deux tiers des Hautes Parties contractantes" ¹⁰.

Les nouveaux instruments qui sont proposés pour renforcer la coopération dans le domaine sont les décisions spécifiques, les décisions-cadre et les conventions. Dans une certaine mesure ils représentent une combinaison entre les méthodes communautaire et intergouvernementale de prise de décision. Les deux premières formules sont basées sur l'unanimité et devraient être contraignantes. Par conséquent le seul instrument qui pourrait servir de cadre juridique à une "coopération renforcée" serait la convention pour laquelle on prévoit la possibilité de décider à la majorité. Le Parlement européen n'a pas de rôle substantiel, il est seulement consulté. Toutefois, le Parlement cherche à renforcer ses pouvoirs. Il réclame un droit de co-décision dans tous les domaines, y compris la JAI.

¹⁰ *Draft Treaty, Dublin II*, Partie A, Section I, Chapitre 2.

La formule de *coopération renforcée* pourrait permettre l'inclusion de l'accord de Schengen dans le futur traité. La proposition franco-allemande prévoyait l'inclusion de l'accord de Schengen sous la forme d'un protocole à effet limité aux seuls États membres participants. Cela permettrait de l'inscrire dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. En même temps, cette proposition ¹¹ préserve la possibilité d'organiser une coopération en dehors du cadre institutionnel, conformément à l'article K.7. L'avant-projet de traité renvoie la question de l'inclusion de l'accord de Schengen dans le traité à plus tard, dans les discussions. Toutefois on mentionne la possibilité d'une intégration graduelle, accompagnée d'une clause d'*opting-out* pour permettre aux États qui ne souhaitent pas participer de rester à l'écart.

L'introduction de l'accord de Schengen dans le cadre institutionnel de l'Union mettrait fin à la différenciation qui s'était organisée exclusivement à l'extérieur de l'Union. Si la flexibilité a été souvent interprétée comme un *mal nécessaire*, un premier effet positif qu'elle pourrait avoir serait d'apporter au sein de l'Union une coopération extérieure à son cadre, et décourager la mise en place de coopérations de ce type en dehors de l'Union.

Pendant le déroulement du processus d'Amsterdam, il apparaissait déjà clairement que la seule formule possible pour inclure l'accord de Schengen dans le nouveau traité serait celle d'un protocole, sur le modèle du Protocole social. Pour cela il faudrait prévoir des aménagements assurant la cohabitation entre membres et non-membres de l'Union. L'acquis communautaire et le cadre institutionnel unique pourraient être mis en cause.

L'accord de Schengen a son propre acquis. Sera-t-il repris intégralement ? Au cadre institutionnel *unique* de l'Union s'ajouteront les institutions propres à la convention de Schengen. Les deux pays non-membres de l'Union qui font partie de l'accord de Schengen devront accepter une certaine dimension communautaire des règles définies dans le futur cadre de la coopération dans ce domaine. Ils devront accepter aussi d'être soumis au contrôle de la Cour de justice.

La convention de Schengen a l'avantage d'une plus grande cohérence quant à l'interprétation de la notion de libre circulation d'une part et de la structure de décision, plus simple, d'autre part. Malgré la règle du consensus, en termes d'efficacité la prise de décision à trois niveaux (groupe de travail, groupe central, comité exécutif) est plus facile que la procédure propre au troisième pilier de l'Union, qui répartit la prise de décision sur cinq niveaux.

Il faudrait faire une distinction entre la logique à la base de l'accord de Schengen et le concept de JAI tel qu'il avait été inscrit dans le traité de Maastricht. L'accord de Schengen avait été moins le fruit d'une volonté des gouvernements d'élargir le champ de leur coopération que de la tentative des ministères des Transports, des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Défense de trouver une solution immédiate aux problèmes de circulation des marchandises et des personnes ¹². L'accord visait avant tout à mettre en place un espace commun de circulation accompagné par des mesures compensatoires, un contrôle aux frontières extérieures et une politique commune en matière de visas. Le traité de Maastricht intégrait son contraire : le renforcement des contrôles et de la sécurité. Les États membres de l'Union, la France et l'Allemagne en premier, malgré les propositions d'avant-garde qu'ils avaient faites, semblaient ne pas être prêts à procéder à la mise en place de cet espace de libre circulation sans avoir la garantie de leur sécurité interne. Le débat a été marqué par la question de la sécurité plus que par celles de la liberté et de la démocratie.

Une des dernières propositions faites pendant le processus de négociation d'Amsterdam, est venue de la présidence néerlandaise. Les États membres intéressés pourraient porter une proposition pour une coopération renforcée dans un domaine spécifique de la JAI à l'attention du Conseil, de la Commission et du Parlement. La Commission et le Parlement disposeraient d'un délai de trois mois pour rendre un avis. Le Conseil autoriserait une telle coopération, par un vote à la majorité qualifiée des États membres désireux d'y participer.

Cette proposition est ambiguë. Dans sa proposition pour le cadre du premier pilier, la présidence exclut catégoriquement certains domaines du champ d'application de la coopération renforcée. Parmi ces domaines on retrouve les quatre libertés de circulation, et donc la libre

¹¹ Lettre conjointe franco-allemande du 17 octobre 1996.

¹² Didier BIGO, "Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne, *Politique étrangère* 61 (1996), p. 130.

circulation des personnes. De ce fait l'inclusion de l'accord de Schengen dans le nouveau traité serait-elle incompatible avec les dispositions mêmes du traité ? Cette même proposition admettait la mise en place d'une coopération renforcée, dans un des domaines *a priori* exclus, à l'unanimité du Conseil. La présidence néerlandaise voulait-elle éviter un dédoublement et bloquer ainsi toute initiative autre que Schengen, dans le domaine de la libre circulation des personnes ?

Divergences durant le processus d'Amsterdam et limites des propositions avancées

La difficulté majeure de toute différenciation dans le troisième pilier semble résider dans le fait qu'il existe un dédoublement des moyens pour atteindre les objectifs fixés.

Les contradictions les plus nettes entre les États membres sont apparues autour des objectifs réels de la libre circulation, du contrôle du crime, de la lutte contre la drogue et du contrôle des flux migratoires. Pour les pays du Bénélux, par exemple, la libre circulation, corollaire de la citoyenneté européenne, devrait toujours rester l'objectif prioritaire. La France et l'Allemagne ont mis l'accent sur la lutte contre l'immigration et contre le crime organisé. Les changements à apporter au sein du troisième pilier devraient être justifiés par une mise en cause non seulement des méthodes mais des objectifs. Comme dans le cadre de la PESC, pour ce qui concerne la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, ce sont les objectifs qui divergent.

Il faut délimiter les questions qui devraient relever du premier pilier — la libre circulation, la citoyenneté, le franchissement des frontières intérieures et extérieures, le régime des étrangers, la gestion globale des flux migratoires et la conception humanitaire du droit d'asile — et celles qui relèvent au sens strict des affaires de police et de justice — la lutte contre la criminalité, le trafic de drogue, le blanchiment d'argent et la fraude fiscale.

La communautarisation devrait explicitement se référer non à une amélioration des méthodes, laissant supposer que les objectifs de contrôle priment sur ceux de la libre circulation, mais à une différenciation entre ce qui ressort des politiques globales — asile, immigration, franchissement des frontières — et ce qui relève des politiques policières sectorielles.

Conclusions

Le traité d'Amsterdam a consacré certaines propositions faites dans le cadre du troisième pilier. Puisque la flexibilité n'a pas trouvé place dans la politique étrangère et de sécurité, la réforme du troisième pilier est devenue le fer de lance du processus de révision des traités. Le traité d'Amsterdam fait état de la communautarisation partielle du troisième pilier et intègre l'accord de Schengen. On tentera de voir quelles sont les modalités retenues pour permettre la flexibilité dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Typologie de la flexibilité dans le domaine de la JAI selon le traité d'Amsterdam

1. Clause générale d'habilitation¹³ — Art. K.12, par. 1, points a) et b)

L'ancien article K.7 du traité de Maastricht est abrogé et remplacé par l'article K.12. L'article K.12, paragraphe 1 points a) et b), fixe les conditions générales sous lesquelles la flexibilité sera permise dans le troisième pilier. Ces conditions¹⁴ sont celles qu'a élaborées la Commission et qui ont été soulignées tout au long des négociations.

¹³ La différence sémantique entre *habilitation* et *autorisation* est importante dans ce contexte. Il nous semble qu'il s'agit de deux mécanismes différents.

¹⁴ Voir Chap. II. Il s'agit des conditions établies par la Commission dans son avis sur le rapport du Groupe de réflexion pour la CIG '96.

"Les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération plus étroite peuvent être autorisés, sous réserve des articles 1 et 2 ¹⁵, à recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités, à condition que la coopération envisagée :

- a) respecte les compétences de la Communauté européenne, de même que les objectifs fixés par le présent titre;
- b) ait pour but de permettre à l'Union de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice" ¹⁶.

2. Clause générale d'autorisation, spécifique au TCE

L'article K.12 paragraphe 2 fixe la modalité selon laquelle l'autorisation d'une coopération renforcée dans le domaine du troisième pilier peut se faire. L'autorisation peut être donnée par un vote à la majorité qualifiée à la demande des États membres concernés, avec la possibilité d'employer un nouveau mécanisme, prévu à l'article 5 A du TCE paragraphe 2, et qui instaure une procédure de prise de décision semblable au "compromis de Luxembourg".

"Si un État membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, en vue d'une décision à l'unanimité" ¹⁷.

Tous les États membres participent à la prise de décision sur l'autorisation de la coopération renforcée. Le mécanisme de vote ainsi mis en place signifie qu'un État membre qui ne souhaite pas participer à une coopération renforcée en discussion peut néanmoins bloquer la prise de décision en la renvoyant au Conseil européen, qui devra statuer à l'unanimité.

3. Clauses spécifiques de *type opt-out/opt-in*

Les clauses spécifiques octroyées au Danemark, à l'Irlande et au Royaume-Uni sont de trois types et relèvent du modèle à *la carte*. Il faudrait remarquer qu'il ne s'agit plus de clauses de *type opt-out pur* ¹⁸ mais d'une nouvelle forme hybride. Les *opt-outs* accordés par le traité d'Amsterdam sont en général accompagnés par un mécanisme d'engagement partiel ou de participation sélective dans la prise de (certaines) décisions, ci-après appelé *opt-in partiel / sélectif* ¹⁹.

a. Clause d'*opt-out général*

Ces *opt-outs* sont accordés au Royaume-Uni et l'Irlande ²⁰ par le Protocole X ²¹, et au Danemark par le Protocole Z ²².

¹⁵ Article 1 et 2 du nouveau titre du traité "Coopération plus étroite; flexibilité", point A - Clauses générales à insérer en tant que nouveau titre dans les dispositions communes du TUE, *Projet de traité d'Amsterdam*.

¹⁶ Article K.12 du TUE ancien article K.7, Titre VI du TUE, *Projet de traité d'Amsterdam*.

¹⁷ Article K.12 paragraphe 2, deuxième alinéa, *Projet de traité d'Amsterdam*.

¹⁸ Terminologie de l'auteur. Un *opt-out pur* était celui accordé à la Grande-Bretagne dans le domaine de la politique sociale.

¹⁹ Terminologie de l'auteur.

²⁰ Le cas de l'Irlande est mieux encadré par une situation d'*opt-in* même si par le Protocole X elle est tenue à rester à l'écart de certains aspects de l'article 7 A de la même manière que la Grande-Bretagne. Voir point b) ci-après.

²¹ Le protocole X se réfère à l'application de certains aspects de l'article 7 A du TCE au Royaume-Uni et à l'Irlande et concerne le maintien par ces deux États du contrôle à leur frontières communes avec d'autres États membres.

²² Le Danemark est exempté de tous les domaines communautarisés à l'exception de quelques aspects de la politique de visas.

En vertu du Protocole X, le Royaume-Uni et l'Irlande sont habilitées à maintenir les contrôles à leurs frontières avec d'autres États membres (et réciproquement). Ce protocole accorde à ces deux pays une dérogation générale à l'article 7 A du TCE. L'Irlande est tenue à l'application de ce protocole en vertu de la "zone de voyage commune" mise en place avec le Royaume-Uni. Toutefois, par les deux déclarations à insérer dans l'Acte final, l'Irlande s'est réservé un *droit général*²³ *d'opt-in* dans le cadre de ce Protocole X et dans celui du Protocole Y.

Le Danemark bénéficie d'une dérogation générale des domaines communautarisés, à l'exception d'une partie de la politique des visas. Les trois pays peuvent, à tout moment, renoncer à tout ou partie de ces protocoles.

b. Clause d'*opt-in* général

Le cas de l'Irlande est différent de celui du Royaume-Uni ou du Danemark. Elle est tenue au respect des normes qui lui incombent en vertu de la zone de libre circulation qui existe entre elle et le Royaume-Uni. De ce fait, l'Irlande se trouve dans une situation dérogatoire involontaire. C'est dans ce contexte qu'elle s'est réservé le droit d'*opt-in* général au sujet des deux Protocoles, X (Déclaration de l'Irlande à insérer dans l'Acte final) et Y (Art.8). Pour ces raisons, on considère les dérogations accordées à l'Irlande comme des *clauses d'opt-in* plutôt que comme des *clauses d'opt-out*.

"L'Irlande déclare qu'elle a l'intention d'exercer le droit que lui confère l'article 3 du protocole Y de participer à l'adoption de mesures en application du titre [] du TCE dans la mesure maximale compatible avec le maintien de sa zone de voyage commune avec le Royaume-Uni. L'Irlande rappelle que sa participation au protocole X traduit son souhait de maintenir sa zone de voyage commune avec le Royaume-Uni afin d'assurer une liberté de circulation maximale à la sortie et à l'entrée de l'Irlande"²⁴.

"L'Irlande peut notifier par écrit au président du Conseil son souhait de ne plus relever des dispositions du présent protocole. Dans ce cas, les dispositions normales du traité s'appliquent à l'Irlande"²⁵.

c. Clauses d'*opt-out* assorties de clauses d'*opt-in* partiel

L'*opt-in partiel* connaît deux variantes. En premier lieu il concerne la possibilité accordée au Royaume-Uni et à l'Irlande de notifier par écrit au président du Conseil leur désir de participer à l'adoption et à la mise en œuvre d'une mesure proposée. En second lieu, même s'ils n'ont pas participé à la prise de décision, ces deux pays peuvent notifier leur intention d'appliquer une des mesures adoptées.

Le Danemark est signataire de l'accord de Schengen. Le Protocole Z lui accorde une dérogation générale des matières communautarisées du domaine de la justice et des affaires intérieures et du Protocole Schengen. Le Danemark "ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures [...] relevant du titre [] du TCE"²⁶, ni aux décisions développant l'acquis Schengen. La possibilité pour le Danemark de participer à l'adoption des décisions dans ce domaine n'est pas expressément prévue comme pour le Royaume-Uni ou l'Irlande. Toutefois, le Danemark a le droit de notifier son intention d'appliquer une décision visant à développer l'acquis Schengen.

Niveaux de la différenciation dans le domaine de la justice et des affaires intérieures

Le traité d'Amsterdam introduit quelques innovations dans le domaine de l'intégration différenciée. La différenciation, on l'a vu au chapitre précédent, dépasse les limites strictes du

²³ Déclaration de l'Irlande à insérer à l'Acte final et article 8 du Protocole Y. L'Irlande a mis entre parenthèses les deux *opt-outs* dont elle bénéficie.

²⁴ Déclaration de l'Irlande à insérer à l'Acte final, *Projet de traité d'Amsterdam*.

²⁵ Article 8 du Protocole Y, *Projet de traité d'Amsterdam*.

²⁶ Protocole Z sur la position du Danemark, Partie I, Article premier, *Projet de traité d'Amsterdam*.

cadre communautaire. Il y a des phénomènes d'importation et d'exportation des formes différenciées du cadre communautaire vers l'extérieur et de l'extérieur vers le cadre communautaire. En analysant les débats du processus d'Amsterdam, on avait fait remarquer que l'intégration de l'accord de Schengen dans le traité apporterait une nouveauté dans la "tradition" de l'intégration différenciée communautaire, par l'association de deux pays non-membres de l'Union, l'Islande et la Norvège, à un domaine de la coopération communautaire. On peut maintenant délimiter deux types d'intégration différenciée correspondant aux niveaux auxquels elle s'organise :

a. Différenciation intérieure

Il s'agit de la *différenciation matérielle*²⁷ et de la *différenciation institutionnelle*. La différenciation matérielle concerne la *communautarisation partielle* des domaines du troisième pilier et la répartition de l'acquis Schengen entre le premier et le troisième pilier. La différenciation institutionnelle est constituée par les *clauses d'opt-out* dont le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni bénéficient, ainsi que les dispositions d'*opt-in partiel* dont bénéficient le Royaume-Uni et l'Irlande. La différenciation intérieure instaurée par le traité d'Amsterdam est de *type à la carte*.

b. Différenciation extérieure

L'Islande et la Norvège prennent part "à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement sur la base de l'accord signé à Luxembourg le 19 décembre 1996". Les conditions exactes du fonctionnement de cette "cohabitation" ne sont pas encore claires, puisque le contenu de l'accord d'association entre l'Union et ces deux pays n'a pas été encore rendu public. La *différenciation extérieure* relève du modèle des *cercles concentriques*.

On peut situer l'acquis de Schengen, marqué par deux situations distinctes, à mi-chemin entre les dimensions intérieure et extérieure de la différenciation. Il s'agit d'abord d'un phénomène d'importation vers la communauté d'un *corpus* de droits qui a été élaboré exclusivement en dehors du cadre communautaire. C'est la première fois que la Communauté se trouve dans une situation "d'acceptation et reprise intégrale" d'un acquis, situation propre à l'élargissement et d'habitude imposée en sens inverse, de la Communauté vers le partenaire extérieur. Observons que l'incorporation de l'accord de Schengen dans le traité représente un approfondissement de l'intégration européenne. Nous avons souligné dans notre introduction les mutations qui s'étaient opérées dans l'évolution du concept de *géométrie variable*: Initialement lié à l'élargissement, il est devenu instrument de l'approfondissement.

L'*acquis Schengen* est considéré comme acquis communautaire. Ainsi, il est prévu qu'il soit considéré "comme un acquis qui doit être intégralement accepté par tous les États candidats à l'adhésion"²⁸.

C'est une situation paradoxale. Il n'y a pas d'obligation²⁹ pour certains États membres de l'Union d'intégrer l'acquis Schengen (Danemark, Royaume-Uni et Irlande), alors que des États non-membres de l'Union s'engagent à le mettre en œuvre, et que les futurs adhérents

²⁷ Voir Chap. IV.

²⁸ Article G du Protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, *Projet de traité d'Amsterdam*.

²⁹ Protocole Y, Art. 2: "Ces dispositions, mesures ou décisions ne modifient en rien l'acquis communautaire et ne font pas partie du droit communautaire tels qu'ils s'appliquent au Royaume-Uni ou à l'Irlande". Protocole Z concernant la position du Danemark, Art. 2 est libellé dans les mêmes termes.

Position du Danemark, Art. B.a: "À la suite de la détermination visée à l'article B paragraphe 1 deuxième alinéa, le Danemark conserve les mêmes droits et obligations à l'égard des autres signataires des [parties aux] accords de Schengen qu'avant ladite détermination en ce qui concerne les parties de l'acquis actuel de Schengen qui sont considérées comme ayant une base juridique dans le [nouveau titre TCE]. En ce qui concerne les parties de l'acquis actuel de Schengen qui sont considérées comme ayant une base juridique dans le titre du TUE, le Danemark conserve les mêmes droits et obligations que les autres signataires des [parties aux] accords de Schengen".

seront obligés de l'accepter comme partie de l'acquis communautaire classique. Selon le point de vue adopté, les mêmes normes et règles se constitueront soit comme acquis communautaire (point de vue des États participants) soit comme acquis Schengen (point de vue des États en dérogation).

L'acquis Schengen est ensuite sujet d'une *différenciation matérielle* (il trouve des bases juridiques dans le premier pilier et dans le troisième piliers du nouveau traité) et d'une scission de type *pick-and-choose*, puisque les États en dérogation peuvent choisir ³⁰ à leur gré les décisions et les mesures qu'ils souhaitent adopter.

La "communautarisation massive" ³¹ du troisième pilier et l'intégration de l'accord de Schengen dans le traité se sont faites au prix d'une différenciation "massive". La structure qui en résulte est beaucoup plus compliquée que le Protocole social ne l'était. Toutefois, c'est le seul domaine dans lequel la flexibilité trouve place à grande échelle et offre une image de la manière dont elle peut s'organiser et fonctionner. Schengen peut être considéré comme la première des coopérations renforcées autorisées par le traité. La mise en œuvre de la coopération Schengen sera le catalyseur et la fiche de diagnostic de l'applicabilité et de l'efficacité de la flexibilité dans l'intégration européenne. Le protocole Schengen sera fonctionnel dès l'entrée en vigueur du nouveau traité d'Amsterdam. Puisque le dessein ne relève plus d'aucun modèle, il faudra quelque temps jusqu'à ce que l'Union arrive à maîtriser cette différenciation, à identifier les conséquences et les implications qu'elle peut avoir, et en tirer les enseignements qui s'imposeront. Le protocole Schengen constituera probablement la seule coopération renforcée en place pour quelque temps, avant que les États prennent une nouvelle initiative dans ce sens.

³⁰ Les clauses *d'opt-in partiel* qui impliquent une *engagement sélectif* de la part de ces trois pays en dérogation.

³¹ Terme employé par la Task Force, "Conférence intergouvernementale", *Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam*.

CHAPITRE V

Les conséquences institutionnelles de la flexibilité

Introduction

La construction européenne est fondée sur l'égalité des droits et des obligations de tous les États membres. Toutefois, suite aux élargissements successifs, la nécessité de tenir compte de la spécificité et de la diversité des États s'est imposée. Des éléments de différenciation dans l'intégration sont apparus. Ces éléments sont de nature formelle, matérielle ou de procédure.

La différenciation est présente à plusieurs niveaux, sous des formes variées. D'abord, elle sépare ce que les États membres acceptent de "communautariser" — différenciation matérielle — de ce qu'ils préfèrent régler par des conventions internationales classiques. Les accords de Schengen de 1985 et de 1990 en matière de libre circulation des personnes, relèvent de cette dernière modalité de coopération. En plus, ces accords n'associent pas tous les États membres de l'Union européenne. Ensuite, la différenciation peut se fonder sur la prise en considération de la volonté et de la capacité, variables, des États membres de réaliser certains objectifs communs. C'est sur cette distinction que se fonde la notion d'*Europe à plusieurs vitesses*¹, qui implique une variabilité à la fois formelle et de procédure. Enfin, il y a l'*Europe à la carte*², qui suppose une différenciation formelle et matérielle, qui rassemble un nombre limité d'États membres autour d'un projet particulier.

Le traité de Maastricht confère une ampleur nouvelle à cette tension entre forces centripètes et centrifuges, entre unité et différenciation. D'un côté, il crée l'Union européenne, "cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire" (article C). De l'autre, il systématise et institutionnalise la différenciation de deux manières.

La mise en place de la structure des trois piliers consacre la frontière entre le domaine communautaire, supranational, et les domaines qui restent de la compétence intergouvernementale. Le premier pilier couvre tout ce qui relève de la coopération et de l'unification économique. Il est régi par les mécanismes communautaires. Le deuxième pilier (PESC) fixe des objectifs diplomatiques communs et fonctionne selon une concertation intergouvernementale permanente. Le troisième pilier (JAI) est régi par des mécanismes intergouvernementaux. Comparé au deuxième pilier, son caractère est plus pragmatique et plus fragmenté : il s'agit moins d'élaborer une politique commune que de traiter ensemble "des questions d'intérêt commun" (article K1).

Deuxièmement, le traité de Maastricht accorde des clauses de non-participation à certains États membres. Le Royaume-Uni et le Danemark ne sont pas tenus de participer à la troisième phase de l'UEM. Ils ne participent pas à la mise en place du Système européen de banques centrales (SEBC) ni à la Banque centrale européenne (BCE). La Grande-Bretagne ne participe pas aux délibérations du Conseil concernant le chapitre social. La problématique de la différenciation s'organise ainsi autour de deux questions, l'une de forme et l'autre de fond, de procédure.

¹ La notion est fondée sur une différenciation de rythme de l'intégration et sur la prise en compte de la capacité effective des États de s'engager dans un domaine de coopération particulier.

² Le concept est basé sur une différenciation matérielle, par sujets ou domaines dans lesquels les États souhaitent coopérer. On prend en compte la volonté de ces États de s'engager vis-à-vis d'une politique spécifique.

Différenciation institutionnelle au sein de l'Union selon le traité de Maastricht

Le Protocole social conclu entre les États membres de la Communauté européenne "à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord" est un premier exemple des conséquences au niveau institutionnel de la variabilité d'engagement vis-à-vis d'une politique communautaire. Le Protocole prévoit :

"Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ne participe pas aux délibérations et à l'adoption par le Conseil des propositions de la Commission faites sur la base du présent protocole et de l'accord sus-mentionné. [...] L'unanimité des membres du Conseil, à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est nécessaire pour les actes du Conseil qui doivent être adoptés à l'unanimité, ainsi que pour ceux constituant amendements de la proposition de la Commission"³.

Par contre, les membres britanniques du Parlement européen ne sont pas exclus des délibérations qui concernent la politique sociale. L'exception obtenue pour le passage à la troisième phase de l'UEM a, elle aussi, des conséquences au niveau institutionnel.

"Les droits de vote du Royaume-Uni sont suspendus pour les actes du Conseil visés aux articles énumérés au point 5. A cet effet, les voix pondérées du Royaume-Uni sont exclues de tout calcul d'une majorité qualifiée au sens de l'article 109 K paragraphe 5 du traité.

Le Royaume-Uni n'a pas non plus le droit de participer à la nomination du président, vice-président et des autres membres du directoire de la BCE prévue à l'article 109 A paragraphe 2 point b) et à l'article 109 L paragraphe 1 du traité"⁴.

En ce qui concerne la dérogation obtenue par le Danemark concernant l'UEM, les mêmes dispositions s'appliquent. Le Danemark et le Royaume-Uni ne participent pas à la gestion de la politique monétaire. Toutefois, ils prennent part au vote du Conseil lorsqu'il statue sur le passage à la troisième phase et sur l'admission d'un autre État en dérogation.

Il est intéressant de constater que le traité de Maastricht contient une disposition qui peut être interprétée comme l'avant-garde du concept d'*abstention constructive*⁵. La déclaration annexée au traité concernant le passage à la troisième phase de l'UEM prévoit :

"[...] tous les États membres, qu'ils remplissent ou non les conditions nécessaires à l'adoption d'une monnaie unique, respectent la volonté que la Communauté entre rapidement dans la troisième phase ; aussi, aucun État membre n'empêchera-t-il l'entrée dans la troisième phase"⁶.

Une grille d'analyse semblable peut être appliquée à la dérogation danoise, obtenue lors du Conseil européen d'Edimbourg, dans le domaine de la défense. Le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Mais il ne peut les empêcher. De plus, le Danemark renonce à exercer la présidence de l'Union chaque fois qu'une telle question se pose.

Au sein du Système monétaire européen, seuls les ministres des Finances des États ayant leur monnaie dans le mécanisme de change participent aux discussions et décisions de modification des parités ou taux centraux.

Cadre général du débat : pour une clause de flexibilité

La structure institutionnelle de l'Union a été créée pour une Communauté européenne réunissant six membres. Ce cadre institutionnel s'est modifié mathématiquement lors de chaque élargissement. Il n'est plus approprié pour une Union à quinze et il le sera moins pour une Europe élargie. La réflexion sur la réforme institutionnelle doit prendre en

³ Traité de Maastricht, Protocole sur la politique sociale, paragraphe 2.

⁴ Traité de Maastricht, Protocole sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, paragraphe 7.

⁵ Dans le Chap. III, on a vu que la dérogation obtenue par le Danemark concernant les questions de défense conduit *de facto* à une *abstention constructive*.

⁶ Traité de Maastricht, Protocole sur le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

compte l'impact des élargissements, passés et futurs, de l'Union. La Communauté a essayé de s'assurer que l'élargissement géographique ne conduit pas à une dilution de son fonctionnement et de ses structures. L'élargissement a toujours été combiné avec des mesures d'accompagnement, pour sauvegarder la dynamique de l'intégration. Dans les négociations qui ont conduit à la mise en place de l'Acte unique européen, la nécessité de préparer la Communauté à l'adhésion du Portugal et de l'Espagne était un des arguments importants. En ce sens, les dispositions de l'Acte unique, et notamment l'introduction du vote à la majorité qualifiée, ont rendu la Communauté plus efficace et capable de fonctionner en formation élargie.

La perspective d'un élargissement⁷ futur de l'Union a porté le débat dans l'actualité avec plus d'acuité. Tout d'abord à cause du grand nombre de candidats à l'adhésion mais surtout à cause du grand décalage dans le développement économique de l'Union et de ces nouveaux candidats. Les nouveaux membres doivent non seulement reprendre l'acquis communautaire, mais accepter l'acquis politique et la finalité politique, c'est-à-dire la PESC et l'UEM. Le système de la reprise intégrale de l'acquis communautaire a été mis en cause par les dérogations obtenues par la Grande-Bretagne et le Danemark. On peut délimiter deux approches possibles quant aux aménagements institutionnels à faire en vue de l'élargissement à l'Est.

Une solution serait de prévoir des ajustements pragmatiques, en temps voulu, après que l'élargissement ait eu lieu. Il s'agirait de donner aux États membres la liberté d'exprimer leur réserves sur certains sujets. Ainsi un État membre pourrait choisir de ne pas prendre part au débat sur un sujet, soit pour défendre des intérêts nationaux, soit parce qu'il considère que l'Union n'a pas de compétence dans le domaine, soit parce qu'il n'a pas la capacité effective de s'engager en la matière. L'Irlande, au début des années 1980, avait choisi de ne pas participer aux débats concernant les questions de sécurité. Cette stratégie ne doit pas être retenue, parce que les risques centrifuges sont trop importants. Elle serait difficilement maîtrisable dans une Union à plus de vingt membres.

La deuxième approche consiste à transformer le système institutionnel et les procédures de décision avant tout élargissement. Cette transformation nécessite un processus de négociation constitutionnelle entre les États membres. C'est l'approche qui avait été retenue au début⁸ des négociations du processus d'Amsterdam.

Mise à part la problématique de l'élargissement, l'introduction de la réforme institutionnelle est nécessaire pour augmenter l'efficacité et la capacité d'action de l'Union. L'analyse des propositions et du débat sur les modifications institutionnelles dans le processus d'Amsterdam répondra à l'exigence de renforcement de l'efficacité et de la capacité d'action.

Une première solution serait de simplifier les modalités de travail, déjà très complexes à quinze et qui pourraient devenir encore plus difficiles à gérer dans une Union élargie. De ce point de vue, le débat s'est concentré sur l'introduction plus large du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, la modification de la pondération des voix dans le Conseil, la réduction du nombre des commissaires, etc.

Il est vrai qu'un des arguments souvent entendus est la nécessité d'accomplir une réforme institutionnelle en vue de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Il faudrait, toutefois, mettre en évidence le fait que, même en l'absence d'un élargissement, l'Union a besoin de redéfinir ses institutions. L'enseignement du traité de Maastricht, le bilan de la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité et de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures montre qu'il faut, de plus en plus, tenir compte de la capacité effective et de la volonté des États membres d'avancer sur la voie de l'intégration.

La prise en compte de ces deux éléments est à l'origine des exceptions octroyées à la Grande-Bretagne et au Danemark dans le traité de Maastricht. Les contraintes objectives imposées aux États membres de l'Union dans la mise en place de l'UEM ont contribué à la prise de conscience de ces deux éléments qui s'est opérée au sein de l'Union. Pour ces raisons, l'idée d'introduire dans le futur traité un certain degré de flexibilité n'est que la suite logique de l'acceptation de l'hétérogénéité et de la diversité de points de vue dans l'UE.

⁷ En général la perspective de l'élargissement de l'Union à l'Est a été le prétexte pour avancer plusieurs des propositions liées à la différenciation et le paravent derrière lequel nombre d'intérêts propres aux États membres de l'Union ont été défendus.

⁸ À l'issue des négociations la question institutionnelle est le grand échec du processus d'Amsterdam. Les États membres reportent la réforme des institutions de l'Union à une prochaine conférence intergouvernementale.

La coopération renforcée

Dès le début, le principe de *coopération renforcée* apparaît principalement comme un moyen d'augmenter l'efficacité des actions de l'Union. Le Groupe de réflexion note dans son rapport que la conférence intergouvernementale devrait examiner les moyens d'améliorer l'efficacité de l'Union. Un des moyens à envisager est la mise en place des modalités flexibles de coopération.

"Cela signifie aussi qu'il faudra trouver des solutions souples qui respectent intégralement le cadre institutionnel unique et l'acquis communautaire"⁹.

L'idée se retrouve dans l'avis de la Commission sur le rapport du Groupe de réflexion. Parmi les priorités du processus d'Amsterdam, la Commission inclut la possibilité de prévoir, dans le nouveau traité, la mise en place d'aménagements visant à "[...] instaurer une flexibilité permettant notamment à l'Union de progresser sans être entravée par le rythme des plus lents de ses membres."¹⁰

L'accent est mis sur la différence de rythme. Le modèle préfiguré est celui de l'*Europe à plusieurs vitesses*¹¹. La Communauté a une certaine pratique de la flexibilité. Les dérogations et les exceptions temporaires tiennent compte de la spécificité de chaque États et permettent une intégration uniforme, harmonieuse, étalée dans le temps. La Commission notait que l'application d'une telle stratégie serait sans doute nécessaire lors d'un élargissement futur de l'Union. Les nouveaux adhérents pourraient ainsi être amenés progressivement à une pleine participation à toutes les politiques communes. En faisant référence à l'union économique et monétaire, la Commission constate que l'approfondissement de l'Union se fait déjà au moyen d'une flexibilité organisée. L'UEM devrait être le repère à retenir comme modèle de différenciation organisée selon des critères objectifs stricts.

Modèle théorique : critères et principes

Il n'y a pas de modèle théorique, au sens strict du terme. Toutefois, les propositions faites durant le processus d'Amsterdam s'accordaient sur deux points : une approche commune quant à la définition de la coopération renforcée et les critères et les principes à respecter lors de sa mise en place. L'introduction dans le traité d'une telle clause devrait "permettre aux États membres qui en ont la volonté et la capacité d'avancer plus vite que d'autres dans la voie de l'approfondissement de la construction européenne".

Rappelons brièvement les principes selon lesquels une clause de flexibilité devrait fonctionner :

- préserver et être compatible avec l'acquis communautaire, *présent et futur*¹² ;
- préserver le cadre institutionnel unique ;
- rester ouverte à la participation de tous les autres États membres ;
- être une solution de dernier recours.

L'acceptation du concept de coopération renforcée conduira à la création de sous-systèmes au sein du "cadre institutionnel unique". La formule de *cercle* ou de *noyau* est compatible avec la construction européenne aussi longtemps qu'elle reste une solution temporaire. Il faudrait attirer l'attention sur la nécessité de définir les domaines spécifiques, sinon le risque de dispersion et de distorsion devient très grand.

La formulation de la clause de flexibilité devrait être adaptée à chacun des trois piliers de l'Union. Dans les dispositions communes du TUE, il y aurait une *clause générale non-opérationnelle* qui énoncerait le principe général de la coopération renforcée et qui régirait les arrangements futurs en matière de coopération renforcée. Deuxièmement, il faudrait prévoir la mise en place de *clauses d'habilitation* spécifiques, *opérationnelles* cette fois, qui fixeraient les conditions particulières de la coopération renforcée dans les domaines concernés.

⁹ Rapport du Groupe de réflexion, p. 153.

¹⁰ Avis de la Commission, p. 196.

¹¹ Durant le processus de négociation rien ne laissait entrevoir l'issue finale, à la carte. Tous les participants, toutes les propositions ont surtout insisté sur le modèle de *l'orthodoxie communautaire* et sur des éléments relevant du modèle à *plusieurs vitesses*.

¹² Les problèmes que cela pourrait soulever sont discutés plus loin dans ce chapitre.

Une première conséquence de l'acceptation du principe de flexibilité sera la mise en place des formules de fonctionnement différenciées du Conseil des ministres. L'analyse essaiera de délimiter les questions spécifiques pour chacun des trois piliers. Il va falloir opérer certaines distinctions pour pouvoir organiser le raisonnement selon des repères établis.

Une première distinction devrait être faite entre les modalités d'autorisation et de gestion de la coopération renforcée. Deuxièmement, la réflexion portera sur les deux fonctions principales du Conseil, la fonction législative et la fonction exécutive. En troisième lieu, il faudra analyser les procédures, avis, co-décision ou consultation, selon lesquelles le Parlement pourrait être impliqué dans l'autorisation et la gestion de la coopération, et les conséquences qu'elles pourraient avoir. Enfin, il conviendra d'identifier les différences qui pourront être instituées entre les trois piliers de l'Union.

Conséquences de la flexibilité au niveau du Conseil des ministres

Il faudrait d'abord penser aux modalités de vote qui seront retenues dans le Conseil pour autoriser et pour gérer une coopération renforcée.

La proposition franco-allemande donnait au Conseil le soin d'autoriser une coopération renforcée. La modalité exacte n'était pas détaillée. Il était toutefois précisé qu'aucun État ne devrait avoir un droit de veto. Cela nous conduit, logiquement, à deux possibilités : le Conseil siège en formation plénière et la modalité de vote sera soit l'unanimité avec abstention constructive soit la majorité qualifiée. Pour ce qui est des méthodes de vote au sein du cercle restreint du Conseil de gestion, la lettre franco-allemande les remet à plus tard. La gestion de la coopération renforcée, selon la proposition franco-allemande, incomberait seulement aux États participants. Le Parlement européen devrait être impliqué de façon différente, selon la matière concernée.

La présidence néerlandaise¹³ apporte deux éléments nouveaux par rapport à toutes les autres propositions faites dans le cadre du processus d'Amsterdam. Il s'agit d'une part de permettre l'autorisation de la mise en place d'une coopération renforcée dans une formation restreinte du Conseil, réunissant seulement les États qui entendent y participer. D'autre part, il s'agirait d'exclure de la procédure d'autorisation les membres du Parlement européen appartenant aux États membres qui ne désirent pas y participer. Il faudrait rappeler que les membres britanniques du Parlement européen n'ont pas été exclus des délibérations concernant le chapitre social.

Il y aurait donc deux formations délibérantes du Conseil des ministres, une plénière et une restreinte correspondant à la structure-membre de la coopération renforcée. L'autorisation de la coopération renforcée pourrait se faire en réunissant la formation plénière (proposition franco-allemande) ou la formation restreinte (proposition néerlandaise).

Supposons maintenant que pour autoriser une coopération renforcée on retienne le vote à l'unanimité assorti d'une *abstention constructive*. La gestion du cercle de coopération renforcée relèverait exclusivement des États membres qui y participent. Quelle serait la modalité de vote retenue au sein du cercle restreint, unanimité ou majorité qualifiée ? Si la première fonction de la flexibilité doit être l'approfondissement de l'intégration pour répondre à un impératif d'efficacité, il serait logique d'adopter la majorité qualifiée, ne serait-ce que pour donner l'exemple.

Le seul modèle qui puisse nous servir de repère est celui du Protocole social. Le Conseil statuait à la majorité qualifiée en engageant le Parlement européen selon la procédure de coopération et après consultation du Comité économique et social. Au Conseil des ministres seuls les États signataires participaient au vote. Le Parlement se réunissait dans sa formation complète, les parlementaires britanniques n'étant pas exclus. La procédure selon laquelle le Parlement européen était engagé était contraignante. Le Parlement, à la majorité absolue de ses membres, pouvait apporter des amendements ou rejeter une proposition qu'il examinait.

L'analyse devrait prendre en compte la procédure selon laquelle le Parlement européen serait engagé dans l'autorisation et la gestion d'une coopération renforcée : consultation, avis conforme ou co-décision. Les conséquences seraient différentes selon la procédure retenue.

Le premier principe à observer dans la mise en place d'une coopération renforcée se réfère à la compatibilité de cette dernière avec l'acquis communautaire, *actuel et futur*. La

¹³ IGC Update 6.

précision est venue de la présidence néerlandaise. Le problème ne se pose pas par rapport à l'acquis communautaire *présent*, c'est-à-dire au moment de la mise en place de la coopération renforcée. Mais comment seraient interprétés les actes et les normes élaborés en développement d'une coopération renforcée, étant donné que la gestion relèverait seulement des États membres participants ? Seraient-ils considérés comme faisant partie de l'acquis ou s'y ajoutant ? Ces règles seraient donc susceptibles de s'appliquer à tous les États membres, au moment de leur entrée au cercle de coopération renforcée, alors qu'ils n'avaient pas participé à leur définition.

On pourrait envisager de laisser ces actes et normes en dehors de l'acquis. Ils seraient applicables aux seuls États participants, avec une possibilité de révision ultérieure, si nécessaire. On peut se demander si cette dernière possibilité n'ouvre pas la voie à une éventuelle discrimination dans l'acceptation d'autres membres au sein du cercle. Supposons qu'un État membre désire y entrer mais pose comme condition la révision de certaines règles. Pourrait-on lui refuser l'accès à défaut de l'acceptation intégrale de l'*acquis renforcé*¹⁴ ?

Il faudrait donc avoir en vue la nature mixte du Conseil, à la fois législateur et exécutif. On devrait distinguer entre la fonction législative et la fonction exécutive. Ces deux fonctions du Conseil des ministres devraient conduire à des formules différenciées vis-à-vis de la mise en place et de la gestion de la coopération renforcée. La fonction exécutive ne pose pas problème. Pour ce qui relève de la fonction d'exécution dans le cadre d'une coopération renforcée, le Conseil peut fonctionner en formation restreinte.

Le Conseil des ministres européen remplit une double fonction qui tient à l'originalité de la Communauté. Il a d'abord une fonction exécutive, étant l'organe de coordination des exécutifs nationaux et de contrôle de l'exécutif communautaire qu'est la Commission. Il remplit aussi une fonction législative en adoptant les lois européennes en coopération avec le Parlement. Ces deux fonctions n'ont ni la même portée, ni les mêmes exigences.

Ainsi, lorsqu'il siège en formation législative, le Conseil devrait se réunir en formation plénière et permettre la participation de tous les États membres à la définition des règles régissant la coopération renforcée. Mais, paradoxalement, les États non-participants gagneront ainsi le droit de veto dont ils n'ont pas pu se prévaloir lors de l'autorisation de la coopération renforcée. Peut-on leur permettre de contribuer à l'exécution d'une politique qui ne les intéresse pas et dans laquelle ils ne se sont pas engagés ?

Cette situation peut être envisagée à une seule condition : que les États aient tous accepté la "finalité politique commune" qui régit la coopération renforcée, et par là même qu'ils se soient engagés, à terme, à entrer dans le cercle de coopération renforcée. L'Union économique et monétaire peut servir d'exemple. Les États membres de l'Union, à l'exception de la Grande-Bretagne et du Danemark, participent à la définition de la politique monétaire.

D'autre part, est-il possible de permettre à un nombre limité d'États membres de définir des lois et normes communautaires ?

Le principe du cadre institutionnel unique pourrait être, lui aussi, mis en question. Les propositions concernant le troisième pilier visent à l'inclusion dans le traité de l'accord de Schengen. Indépendamment de la formule adoptée, l'accord de Schengen pose un certain nombre de questions.

Il s'est organisé exclusivement en dehors du cadre communautaire. La Grande-Bretagne et l'Irlande n'en sont pas signataires. Par contre, deux pays non-membres de l'Union, la Norvège et l'Islande, le sont. Pour ce qui concerne la Grande-Bretagne et l'Irlande, la solution la plus simple serait de leur accorder un droit d'*opting-in/opting-out*.

L'inclusion de l'accord de Schengen dans le futur traité devrait prévoir des aménagements pour permettre la cohabitation entre membres et non-membres de l'Union. Si le précédent de la clause d'*opting-out* existe, la participation de non-membres à des coopérations dans le cadre communautaire serait un élément nouveau.

La réforme institutionnelle combinée avec la problématique de la flexibilité apparaît comme une des questions les plus difficiles qu'ait abordées le processus d'Amsterdam.

Conclusions

L'inclusion du principe de flexibilité dans le traité d'Amsterdam a des conséquences au niveau institutionnel. Le respect du "cadre institutionnel unique" est un des principes fondamentaux à la base du fonctionnement des clauses de coopération renforcée. Le cadre institutionnel tel qu'il résulte en application des clauses de flexibilité est, certes commun, mais loin d'être "unique". Nous essaierons de souligner les points positifs relatifs à l'institu-

¹⁴ Terminologie de l'auteur.

tionnalisation de la flexibilité, ainsi que les incidences négatives pour les institutions de l'Union.

Un bilan en partie positif

En analysant les conséquences institutionnelles que la flexibilité peut avoir, nous avons fait référence à deux des institutions de l'Union, le Conseil et le Parlement européen. Les dispositions du traité d'Amsterdam vis-à-vis de la flexibilité nous obligent à prendre en compte deux autres institutions, la Commission et la Cour de justice. La flexibilité en tant que principe d'intégration n'a pas de conséquences au niveau de ces deux institutions. Mais le rôle accordé à la Commission et à la Cour de justice dans le cadre du nouveau titre du traité : "Coopération plus étroite ; flexibilité", et en général par rapport à la mise en place d'une coopération renforcée, peut être compté parmi les résultats positifs de la conférence.

La Commission européenne, sous le contrôle de la Cour de justice, s'est vu accorder la tâche de veiller à l'observation des principes et critères énoncés à l'article premier du nouveau titre du traité ¹⁵ relatif à une coopération plus étroite entre les États membres. Cette disposition est très importante parce qu'elle marque la consécration du principe de flexibilité comme mécanisme de l'intégration européenne, au même titre que les politiques majeures ou relevant de la compétence exclusive de la Communauté dont la Commission est le garant.

Dans le cadre du premier pilier, l'initiative d'organiser une coopération renforcée peut venir de la part des États membres intéressés. Ceux-ci doivent notifier leur intention au Conseil et à la Commission, qui formule une proposition après consultation du Parlement dans un délai de trois mois (libre circulation des personnes, Article B). La Commission ne formule de proposition que si les conditions générales ou les critères généraux établis dans le nouveau titre du traité ¹⁶ sont remplis. La Commission a le dernier mot pour donner la permission d'instaurer une coopération renforcée. L'admission des États en dérogation dans une coopération renforcée du domaine du premier pilier, incombe aussi à la Commission.

Pour les propositions qui visent à l'instauration d'une coopération renforcée dans le cadre du troisième pilier, la Commission a le droit d'émettre un avis ¹⁷ sur la proposition en question. Les États membres ont le monopole de l'initiative. De plus, ce sont les États membres qui décident de l'admission d'un État en dérogation au sein de la coopération renforcée.

La Commission gagne un droit d'initiative non-exclusif dans le domaine du troisième pilier. Dans le cadre du premier pilier sa capacité d'initiative est accrue, résultat de la vaste communautarisation du troisième pilier. Pendant une période de cinq ans, elle partagera le droit d'initiative avec les États membres. Après cette période, le monopole classique lui revient.

La Cour de justice obtient des compétences nouvelles dans le cadre du nouveau titre du traité sur la liberté et la sécurité des personnes. Elle conserve, avec quelques exceptions ¹⁸, ses compétences traditionnelles. Les dispositions de l'Article H auront deux conséquences directes. En premier lieu, par un phénomène d'importation, la Cour de justice aura des compétences ou un droit de regard vis-à-vis de deux États non-membres de l'Union. En deuxième lieu, la partie de l'acquis Schengen qui est incorporée dans le premier pilier devient de la compétence de la Cour de justice. Ainsi, cette dernière est habilitée à statuer sur l'interprétation d'actes et de normes jusqu'ici "extérieurs" à la Communauté, et qui n'ont pas été produits dans le cadre institutionnel et selon les modalités de la Communauté. Dans le domaine du troisième pilier la compétence de la Cour de justice est prévue sous réserve de l'acceptation expresse de sa juridiction par chaque État membre.

Le Parlement européen n'a pas de rôle important à jouer dans le cadre du nouveau titre relatif à la flexibilité. Il est consulté pour les questions relevant du premier pilier et simplement informé dans le cadre du troisième pilier. Toutefois, le Parlement européen sera régu-

¹⁵ Clause générale à insérer en tant que nouveau titre dans les dispositions communes du TUE, Article premier, *Projet de traité d'Amsterdam*.

¹⁶ Liberté, sécurité et justice, Chapitre 2 - Mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, *Projet de traité d'Amsterdam*.

¹⁷ Article K.12 paragraphe 2, *Projet de traité d'Amsterdam*.

¹⁸ Article H, *Projet de traité d'Amsterdam*.

lièrement informé ¹⁹ du déroulement de toute coopération renforcée instaurée sur la base du nouveau titre.

Tous ces éléments, même s'ils ne relèvent pas nécessairement de la flexibilité, sont importants parce qu'ils diminuent les risques de dérive que la flexibilité peut induire. Le droit de regard de la Cour de justice est étendu à deux États non-membres, comme conséquence de l'intégration de l'accord de Schengen dans le traité. Les procédures selon lesquelles le Parlement européen est impliqué dans la gestion de la coopération renforcée ne sont pas contraignantes. Pourtant, il se voit attribué un rôle dans le suivi de toute coopération renforcée. De plus, il siège en formation plénière, la proposition néerlandaise n'ayant pas été prise en compte.

On peut ajouter, au bilan positif de la flexibilité, la modalité selon laquelle l'Irlande et la Grande-Bretagne peuvent participer à l'élaboration et à la transposition en pratique des décisions relevant du nouveau titre du traité ou de l'acquis de Schengen. C'est une innovation par rapport au traité de Maastricht et au Protocole social, où la Grande-Bretagne était mise au bénéfice d'un *opt-out* pur.

Bilan négatif des conséquences institutionnelles de la flexibilité

Les conséquences négatives sont nombreuses. Elles vont des formes de différenciation qui ont des effets directs au niveau institutionnel jusqu'à la différenciation dérivée, qui a des incidences sur le fonctionnement "unitaire" des institutions communautaires. Il faut préciser qu'il s'agit principalement du Conseil des ministres. Les autres institutions de l'Union sont peu ou ne sont pas du tout affectées.

On entend par *différenciation directe* les variations dans l'intégration européenne explicitement prévues ou résultant des dispositions des traités. Il s'agit principalement des *clauses générales d'habilitation*, des *clauses d'opt-out* et du mécanisme de *l'abstention constructive*, la participation de deux États non-membres de l'Union dans une *coopération renforcée communautaire*. Mises à part les *clauses générales d'habilitation*, toutes les autres formes de différenciation ont des conséquences institutionnelles dans le fonctionnement du Conseil des ministres.

On entend par *différenciation dérivée* les variations qui naissent de façon indirecte des dispositions du traité, soit du mécanisme de vote, soit de l'application d'une disposition du traité. La *différenciation dérivée* est constituée par les *clauses d'opt-in général / partiel* accordées à l'Irlande et à la Grande-Bretagne, par le droit dont le Danemark peut se prévaloir de transposer toute mesure prise par la Communauté en développement de *l'acquis Schengen*, et par la participation de plein droit de tous les États membres de l'Union à l'élaboration et la gestion des missions de *type Petersberg*.

Les formations délibérantes du Conseil des ministres seront "variables" à leur tour. En ce qui concerne les *clauses générales d'habilitation et d'autorisation*, la formation plénière du Conseil n'est pas affectée. Tous les États membres de l'Union peuvent participer aux délibérations du Conseil lorsqu'une décision portant sur une *coopération renforcée* est en discussion. Toutefois, seuls les États membres intéressés par une coopération plus étroite prennent part au vote ²⁰. Un système de veto est prévu pour l'adoption des *clauses spécifiques d'autorisation* ²¹ dans le cadre du premier et du troisième pilier. Le Conseil préserve donc sa formation complète dans les délibérations d'autorisation et de gestion de la coopération renforcée. Les États membres conservent leur statut d'égalité, qu'ils soient concernés ou non par le domaine de coopération en cause. La possibilité de blocage de la part d'un État non-participant à une *coopération renforcée* doit être entendue comme une clause de sauvegarde des intérêts des États membres à égalité les uns avec les autres. Il va de soi que la présomption "de bonne foi" est le principe à la base de cette disposition et que les États membres ne vont pas abuser de leur droit.

Les *clauses spécifiques d'opt-out* entraînent un fonctionnement du Conseil en formation réduite. Les variations sont différentes selon les domaines concernés. Le traité accorde le droit *d'opt-out* à trois États membres. La Grande-Bretagne et l'Irlande bénéficient d'un droit *d'opt-out* dans le nouveau titre du traité relatif à la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration. Ce droit *d'opt-out* est étendu à l'application d'une partie de l'article

¹⁹ Article 3, Clauses générales à insérer en tant que nouveau titre dans les dispositions communes du TUE, *Projet de traité d'Amsterdam*.

²⁰ Article 2, Clauses générales à insérer en tant que nouveau titre dans les dispositions communes du TUE, *Projet de traité d'Amsterdam*.

²¹ Article 5 A paragraphe 2 du TCE et Article K.12 paragraphe 2, *Projet de traité d'Amsterdam*.

7 A du TCE ²². Le Danemark se voit accordé un *opt-out* concernant le nouveau titre du traité, avec une exception, la politique des visas, et maintient le droit *d'opt-out* obtenu à Edimbourg sur les questions de défense. Le Danemark est lié à l'observation de *l'acquis Schengen* actuel, tel qu'il a été intégré dans le nouveau titre du traité. Il conserve les mêmes droits qu'avant son incorporation et ne participera à aucune coopération autre que celle de Schengen dans le cadre du nouveau titre du traité.

De plus, le Danemark ²³ est libre de choisir s'il participe ou non au développement de *l'acquis Schengen* — il peut participer à la préparation et à la transposition des mesures mais ne peut pas participer à leur adoption. Les Protocoles X et Y relatifs à la position de la Grande-Bretagne et de l'Irlande prévoient les mécanismes de vote relatifs à l'adoption des mesures et décisions dans les domaines couverts par le nouveau titre.

Si on prend en compte tous ces éléments et si on ajoute la participation aux questions Schengen de deux États non-membres de l'Union, les formations délibérantes du Conseil des ministres se répartissent selon l'équation suivante ²⁴ :

- a) une formation à treize pour les questions relatives à la politique des visas (le Danemark n'étant pas excepté) et une formation à quatorze pour le domaine de la défense ;
- b) une formation à douze pour d'autres questions exclusivement communautaires relevant du nouveau titre ;
- c) des formations délibérantes/législatives variables allant de quatorze (*structure membre Schengen* moins le Danemark) à seize (*structure membre Schengen* moins le Danemark mais avec la participation de la Grande-Bretagne et de l'Irlande) selon le choix des États en dérogation de participer à la prise de décision ;
- d) des formations exécutives ou de gestion allant de quatorze (*structure membre Schengen* moins le Danemark) à dix-sept (*structure membre Schengen* complète avec la participation de la Grande-Bretagne et de l'Irlande) selon le choix des États en dérogation d'appliquer une mesure à l'adoption de laquelle il n'ont pas participé.

Le mécanisme de *l'abstention constructive* prévu dans le cadre du deuxième pilier n'a pas d'incidences au niveau de la formation délibérante/législative du Conseil mais seulement sur la formation de gestion/exécutive en application d'une décision ayant fait l'objet d'une *abstention constructive* de la part d'un État membre.

L'intégration du principe de flexibilité dans le traité d'Amsterdam non seulement autorise la flexibilité dans l'intégration européenne, mais oblige à la flexibilité. Les institutions européennes seront les premières à ressentir les exigences que la flexibilité impose. Le dessein programmé et défini à Amsterdam a été possible principalement parce que les États membres de l'Union ont fait preuve de "flexibilité" dans leur approche de la construction européenne. L'Union devra faire face à une situation nouvelle, avec des arrangements institutionnels de plus en plus complexes. Les conséquences institutionnelles de la flexibilité ressemblent beaucoup aux effets d'une implosion. Le Conseil, principal organe de décision et de gestion de la Communauté, a éclaté en une multitude de formations différenciées qu'il va falloir gérer et coordonner autant que possible. Proclamé comme un des principes fondamentaux de l'intégration européenne, le cadre institutionnel unique a été définitivement mis en cause. Un des mythes de la construction européenne est mort à Amsterdam.

²² Protocole X sur l'application de certains aspects de l'article 7A du TCE au Royaume-Uni et à l'Irlande, *Projet de traité d'Amsterdam*.

Ce droit d'opt-out marque un pas en arrière par rapport au traité de Maastricht puisqu'il s'agit de la libre circulation des personnes "communautaires".

²³ Protocole Z sur la position du Danemark, *Projet de traité d'Amsterdam*.

²⁴ Les points c) et d) relèvent à la fois de la différenciation directe et de la différenciation dérivée.

Conclusion

La différenciation n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale, conformément à l'article N (2) du traité de Maastricht. Cependant, l'intégration différenciée est une conséquence du traité de Maastricht. La mise en place d'une structure à trois piliers, l'octroi de dérogations permanentes à certains États membres ont définitivement mis en cause la nature même de l'intégration européenne. Enfin, la prise de conscience de la nécessité de rendre flexible le processus d'intégration européenne s'est opérée à Maastricht.

La querelle des mots, entre *noyau dur*, *plusieurs vitesses*, *géométrie variable*, *cercles concentriques* et *à la carte*, est le résultat de cette prise de conscience. En essayant de conceptualiser la différenciation, les auteurs ont marqué le fait que le principe avait été accepté. Le document allemand du groupe parlementaire CDU-CSU¹ de la Bundestag a introduit un deuxième élément, très important pour le développement ultérieur du débat. Il s'agit de la nécessité d'institutionnaliser la flexibilité au sein du traité. L'effet allait en être double. D'une part, il fallait légitimer la flexibilité et, de l'autre, celle-ci devait être contenue et limitée au cadre institutionnel unique de l'Union.

Lors du processus d'Amsterdam, les négociateurs ont préféré véhiculer des termes plus neutres, tels que *flexibilité* et *coopération renforcée*. Si en matière de terminologie, leur choix a été catégorique, ils n'ont pas tranché entre les modèles avancés. L'hétérogénéité des solutions proposées au niveau national a obligé à une solution de compromis.

Les modèles² flexibles d'intégration ont pris en compte trois éléments principaux : les objectifs de l'intégration, la vitesse d'accomplissement de certains objectifs spécifiques, ainsi que la liberté et la volonté des États de s'engager sur les objectifs communs. Les théories avancées, en fonction du critère retenu, se sont réparties sur une échelle graduée entre un modèle maximal et un modèle minimal.

Le modèle maximal, unitaire, dans lequel les politiques communes sont poursuivies et mises en place par tous les États membres, assorties d'une différenciation de rythme quant à l'accomplissement des objectifs communs, est celui de *l'orthodoxie communautaire*. La formule minimale, *à la carte*, donne aux États membres une totale liberté quant à leur engagement dans une politique spécifique.

La notion de *coopération renforcée* est un produit hybride. Elle accepte une différenciation de rythme en même temps qu'une différenciation d'engagement. Le modèle allemand avançait l'idée d'un *noyau non variable, constant* d'États membres. À l'opposé, le modèle des *cercles concentriques* admettait aussi une variabilité de forme. Le dessein préfiguré par le traité d'Amsterdam emprunte des éléments au modèle *à la carte*, ainsi qu'à la théorie des cercles. Il n'y a pas d'engagement unitaire, à terme, par rapport aux objectifs renforcés, seul élément qui pourrait être considéré comme relevant du modèle maximal de l'intégration *à plusieurs vitesses*. La structure différenciée qui en résulte est donc un croisement entre les deux formules non traditionnelles, qui rompaient totalement avec la méthode classique communautaire, *à plusieurs vitesses*.

Il y a ainsi un *cercle de droit commun*, auquel tous les États membres participent, et plusieurs cercles différenciés, selon la politique renforcée concernée : il y a un *cercle monétaire*³, un *cercle de défense*⁴ et le *cercle Schengen*□

¹ Karl LAMERS, Wolfgang SCHÄUBLE, "Réflexions", pp. 9-17.

² Il s'agit du modèle du *noyau dur / plusieurs vitesses*, du modèle *des cercles concentriques* et du modèle *à la carte*. Voir le Chap. Ier.

³ Théoriquement le *cercle monétaire* réunit treize États membres qui se sont engagés en vue du passage à la troisième phase de l'UEM. Le passage effectif à la troisième phase de l'Union économique et monétaire conduira à une différenciation du *cercle monétaire*. Il y aura un *cercle opérationnel*, un deuxième cercle formé par les *États en dérogation* mais qui se sont engagés par rapport au passage à la

Il n'y a pas non plus de critère fixe qui organise le modèle de la coopération plus étroite ou renforcée. On admet à la fois une différenciation de rythme, une variabilité de la structure-membre et de l'engagement des États par rapport aux objectifs renforcés. Bien qu'unanimentement rejeté, le modèle à *la carte* trouve place dans le traité d'Amsterdam.

La distinction entre les formes traditionnelles et les formes non traditionnelles de la différenciation est très importante. L'intégration différenciée traditionnelle, qui prend la forme du modèle à *plusieurs vitesses*, est justifiée par des raisons et des critères économiques ou sociaux. C'est une forme de différenciation "quantifiable", limitée dans le temps. Par contre l'ampleur de la *géométrie variable* basée sur un critère politique et sa limitation dans le temps, sont plus difficiles à prévoir et à maîtriser.

Le traité de Maastricht avait marqué le passage de la différenciation pour des raisons strictement sociales et économiques à une justification de la *géométrie variable* qui tient du domaine politique, soit du modèle à *plusieurs vitesses* au modèle à *la carte*. Il est intéressant de constater que la réflexion sur la flexibilité durant le processus d'Amsterdam s'est concentrée principalement autour des domaines de nature politique. La plupart des propositions de flexibilité ont concerné les piliers intergouvernementaux de l'Union. La principale fonction de la flexibilité appliquée à ces domaines devrait être l'approfondissement de la coopération européenne.

Remarquons que ces propositions se sont d'emblée fondées sur une hypothèse "politique", le désengagement des États membres par rapport à des objectifs nouveaux, qui pourraient être définis dans le futur, et non sur leur union.

En analysant les propositions et le débat du processus d'Amsterdam, on s'est toujours rapporté aux exemples existants, celui du Protocole social à quatorze et de l'Union économique et monétaire. Les innovations du traité d'Amsterdam en matière de flexibilité dépassent toute attente. Les États membres ont fait preuve d'une créativité accrue, qui montre que les ressources du compromis politique sont inépuisables.

Rappelons les quelques catégories de la *géométrie variable*, telles qu'elles résultent du traité d'Amsterdam.

La *différenciation directe*⁶ résulte explicitement des dispositions du traité. On situe dans cette catégorie, en premier lieu, les *clauses générales d'habilitation* et les *clauses générales spécifiques d'habilitation* pour le premier et le troisième pilier. Ces clauses fixent les conditions, les principes et les critères selon lesquels une coopération renforcée peut s'organiser. En deuxième lieu, cette catégorie comprend les clauses *d'opt-out* prévues par les Protocoles X, Y et Z au bénéfice du Danemark, de l'Irlande et de la Grande-Bretagne, la possibilité *d'abstention constructive* dans le domaine du deuxième pilier, ainsi que la participation de deux États non-membres de l'Union à une coopération communautaire, par le biais de l'intégration de l'accord de Schengen dans le traité. Toutes ces dérogations sont expressément accordées par des dispositions du traité. Mises à part les *clauses d'habilitation*, les autres formes de *variabilité* ont des conséquences au niveau institutionnel.

Une deuxième forme de la *géométrie variable* instaurée par le nouveau traité est la *différenciation dérivée ou indirecte*⁷. Ce sont les formes de l'intégration différenciée qui résultent soit du mécanisme de la prise de décision soit d'un phénomène *d'importation / exportation*⁸. On situera dans cette catégorie les *clauses d'autorisation* (majorité qualifiée assortie du "compromis de Luxembourg" — un veto indirect accordé aux États qui ne désirent pas participer), le veto qui peut être constitué par *l'abstention constructive* qui réunit un tiers des voix affectées selon la pondération prévue à l'article 148, paragraphe 2, la possibilité de mise en place de "coopérations plus étroites entre deux ou plusieurs États" dans le domaine de la PESC, conformément à l'article J.7, paragraphe 4, la participation de plein droit de tous les États membres de l'Union à l'élaboration et à l'application des missions de *type Petersberg*, le droit *d'opt-in général / partiel* accordé à la Grande-Bretagne et à

troisième phase et un *cercle extérieur* formé par les États membres qui bénéficient d'un droit *d'opt-out*, le Danemark et la Grande-Bretagne.

⁴ Le Danemark est le seul État membre qui bénéficie d'un *opt-out* pour les questions de défense. Toutefois, le mécanisme de l'abstention constructive prévu par le traité d'Amsterdam peut générer d'autres "formations" différenciées.

⁵ On a vu que la structure du *cercle Schengen* était fort complexe. Il peut fonctionner à quatorze ou à seize pour la prise de décision et en quatre formations, de quatorze à dix-sept, pour l'application des mesures adoptées.

⁶ Terminologie de l'auteur.

⁷ Terminologie de l'auteur.

⁸ Terminologie de l'auteur. Voir les Chap. III et IV.

l'Irlande par les Protocoles X et Y et leur droit de décider d'appliquer une décision à l'adoption de laquelle ils n'ont pas participé, le droit du Danemark de choisir d'appliquer ou non une décision prise en développement de *l'acquis de Schengen*. De plus, les dérogations octroyées au Danemark, à l'Irlande et à la Grande-Bretagne dans le domaine du nouveau titre du traité et de l'acquis Schengen par les dispositions des Protocoles X, Y et Z conduisent à une *différenciation matérielle* de *l'acquis de Schengen* tel qu'il sera développé dans le cadre communautaire. Il y aura une scission entre des mesures d'application générale et les mesures d'applicabilité réduite, selon une répartition variable du nombre d'États allant de quatorze à dix-sept. Les formations délibérantes du Conseil seront scindées à leur tour selon le choix de ces États de se prévaloir de leur droit *d'opt-in ou d'opt-out*.

Une *différenciation matérielle* peut être générée dans le domaine du troisième pilier, où le *mécanisme de passerelle* est maintenu (Art. K.14, ancien K.9). Ainsi certaines décisions du domaine du troisième pilier pourront être prises à la majorité qualifiée selon la procédure prévue pour le premier pilier.

On peut délimiter deux types de variabilité correspondant à un critère de forme qui concerne la *dimension intérieure/extérieure* de l'Union. Il s'agit d'une *différenciation intérieure* de type *à la carte*¹⁰ et d'une *différenciation extérieure* de type *cercles concentriques*¹¹.

La recherche d'une plus grande flexibilité, le désir d'approfondir certains domaines de coopération ont conduit à internaliser au sein de l'Union des formes de différenciation jusqu'ici extérieures à son cadre.

De 1994 à 1997, le concept de flexibilité a évolué de manière spectaculaire, et cette évolution n'est pas arrivée à ses fins. Pour l'instant, la *coopération Schengen* sera la seule à être opérationnelle dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. La *coopération renforcée Schengen* est probablement l'exercice d'intégration différenciée le plus important de toute la construction européenne.

Paradoxalement, la flexibilité institutionnalisée a plus d'effets négatifs que d'effets positifs. Aussi longtemps qu'elle a été employée de manière *ad hoc*, ponctuelle, elle a pu être maîtrisée sous un prétexte d'illégitimité et dans la dialectique du compromis politique. Une fois devenue principe de l'intégration communautaire, la flexibilité peut manifester des tendances expansionnistes. Le traité d'Amsterdam offre plus d'exemples de *différenciation négative* que de *différenciation positive*¹².

Le premier pilier était affecté principalement par une *différenciation positive*¹³ (clauses de dérogations temporaires, périodes de transition, UEM avec engagement à terme des treize États membres, et *dérogation positive* pour le Danemark dans le domaine de l'environnement). Le premier pilier constituait le *blocus* compact de l'acquis communautaire, à accepter lors de toute adhésion. Avec l'intégration de l'accord de Schengen dans le traité et la communautarisation partielle du troisième pilier, la motivation politique a été *importée* vers le pilier économique communautaire et, de ce fait, une bonne mesure de *différenciation négative*. Même si le traité précise que l'acquis Schengen devra être accepté tel quel lors de tout élargissement, le précédent dérogatoire existe. Il sera beaucoup plus difficile de faire imposer l'acceptation du *blocus "communautaire"* du premier pilier alors qu'il est déjà différenciée au sein de l'Union.

La participation de deux États non-membres à une coopération renforcée communautaire (répartie sur deux des piliers de l'Union) équivaut *de facto* à une *participation partielle*¹⁴ à l'intégration communautaire. Encore une fois, il s'agit d'un précédent qui pourra

⁹ Voir le Chap. V.

¹⁰ Illustré par les clauses d'*opt-out* accordées à la Grande-Bretagne, à l'Irlande et au Danemark. Voir le Chap. IV.

¹¹ La coopération renforcée Schengen, avec la participation de deux pays non-membres de l'Union. Voir le Chap. IV.

¹² Terminologie de l'auteur. On considère comme différenciation positive une forme de variabilité à effet limité, temporaire, basée sur des raisons objectives. La différenciation négative est constituée, en général par les clauses d'*opt-out* dont rien ne permet de dire qu'elles ne seront pas permanentes et qui sont basées sur un critère politique, subjectif.

¹³ Avec quelques exceptions qui relevaient de la différenciation négative : l'*opt-out* monétaire danois et britannique, l'*opt-out* social britannique, abrogé à Amsterdam, l'*opt-out* danois des questions de citoyenneté et de défense.

¹⁴ Voir le Chap. IV.

être exploité dans le futur. Le *cercle extérieur Schengen* a des allures de *partial membership*.

De plus, l'incorporation de l'accord de Schengen dans le traité peut poser des problèmes lors de l'élargissement à l'Est. D'une part, l'Union fera probablement imposer une période de transition jusqu'à la libéralisation du mouvement des personnes en provenance des pays de l'Est. D'autre part, les frais administratifs afférents à la mise en place de "l'infrastructure Schengen", le système d'information, le visa uniforme etc., seront très importants et ces pays ne seront probablement pas en mesure d'assumer ces dépenses.

L'enjeu majeur du processus d'Amsterdam, tel qu'il avait été établi par le Groupe de réflexion ou par la Commission, était le renforcement de la dimension supranationale de l'intégration européenne (par une communautarisation du troisième pilier, le passage à la majorité qualifiée dans le deuxième pilier). Or le résultat obtenu à Amsterdam peut être considéré comme une victoire définitive de l'intergouvernemental contre le supranational. Certes, le traité consacre la communautarisation d'une bonne partie du troisième pilier, mais seulement au prix d'une décision à l'unanimité et un droit d'initiative conjoint de la Commission et des États membres. De plus les clauses *d'opt-out* octroyées à trois États membres sont fondées sur des raisons politiques et tiennent du modèle *à la carte, intergouvernemental*¹⁵. Il s'agit d'un *processus de politisation* du premier pilier, économique, de l'Union.

L'institutionnalisation de la flexibilité au sein du traité marque une nouvelle étape dans la construction européenne. Le traité d'Amsterdam met en place un mécanisme qui peut conduire à une différenciation permanente dans l'intégration européenne. Tout en étant un instrument nécessaire, c'est aussi un élément subversif qui met en cause la nature même de la construction européenne. De façon symptomatique, le traité d'Amsterdam montre que l'Europe souffre de désunion. On est très loin du rêve fédéraliste des "États-Unis d'Europe", chers aux pères fondateurs.

¹⁵ On peut considérer le modèle *à la carte* comme une expression pure de l'intergouvernemental, alors que le modèle *à plusieurs vitesses* est le seul à s'inscrire dans une logique supranationale. Cf. Alexander C-G. STUBB, "A Categorization", p. 288.

ANNEXE

*Dispositions relatives à la flexibilité
dans le projet de traité d'Amsterdam*¹

Source¹ UNION EUROPEENNE, Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, "Projet de traité d'Amsterdam", CONF 4001/97 (texte multigraphié, 145p.)

Jusqu'en octobre 1997, la version française du projet a également été disponible à l'adresse <http://ue.eu.int/Amsterdam/fr/treaty/treaty.htm>

Bruxelles, le 19 juin 1997

[...]

Section I
Liberté, sécurité et justice

[...]

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

[...]

Nouveau titre à insérer dans le TCE
Libre circulation des personnes, asile et immigration

Article A

Afin de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil arrête :

a) dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent traité, des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes conformément à l'article 7 A, en liaison avec des mesures d'accompagnement directement liées à cette libre circulation et concernant les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration, conformément aux dispositions de l'article B points 2 et 3, C point 1 a) et point 2 a), ainsi que de mesures visant à prévenir et à combattre la criminalité, conformément aux dispositions de l'article K.3 point e) du traité sur l'Union européenne ;

b) d'autres mesures en matière d'asile, d'immigration et de protection des droits de ressortissants de pays tiers, conformément aux dispositions de l'article C ;

c) des mesures dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, visées à l'article E;

d) des mesures appropriées visant à encourager et à renforcer la coopération administrative visée à l'article F ;

e) des mesures dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale visant un niveau élevé de sécurité par la prévention de la criminalité et la lutte contre ce

¹ Il s'agit d'extraits de la version provisoire du projet de traité d'Amsterdam, visé aux conclusions du Conseil européen des 16-17 juin 1997, qui furent établies par la présidence de ce dernier.

Dans ce projet, le texte du traité est en caractères ordinaires.

Les déclarations à insérer dans l'Acte final sont en caractères italiques, afin de pouvoir les distinguer des textes juridiquement contraignants.

phénomène au sein de l'Union, conformément aux dispositions du traité sur l'Union européenne.

Déclaration sur le maintien du niveau de sécurité assuré par l'acquis de Schengen

La conférence estime que les mesures adoptées par le Conseil qui auront pour effet de remplacer les dispositions relatives à l'abolition des contrôles aux frontières communes contenues dans la Convention de Schengen de 1990 devraient assurer au moins le même niveau de protection et de sécurité que lesdites dispositions de la Convention de Schengen.

Article B²

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article G, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent traité :

1. des mesures visant, conformément à l'article 7 A, 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 ;

2. des mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres qui fixent :

a) les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les Etats membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures ;

b) les règles relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois, notamment :

- i) la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation ;
- ii) les procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats membres ;
- iii) un modèle type de visa ;
- iv) des règles en matière de visa uniforme.

3. des mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire des Etats membres pendant une durée maximale de trois mois.

[...]

Article H

1. Les dispositions de l'article 177 sont applicables au présent titre dans les circonstances et conditions suivantes : lorsqu'une question sur l'interprétation du présent titre ou sur la validité et l'interprétation des actes des institutions de la Communauté fondées sur le présent titre est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction demande à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel si elle estime qu'une décision de la Cour de justice sur cette question est nécessaire pour qu'elle puisse rendre son jugement.

2. En tout état de cause, la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions prises en application de l'article B paragraphe 1 portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

3. Le Conseil, la Commission ou un Etat membre peuvent demander à la Cour de justice de statuer sur une question d'interprétation du présent titre ou d'actes adoptés sur la base de

² En conséquence de cette disposition, les articles 100 C et 100 D du TCE seraient abrogés.

celui-ci par les institutions de la Communauté. Le jugement 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.

Article I

Le présent titre s'applique sous réserve des dispositions du protocole Y sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande et du protocole Z sur la position du Danemark et sans préjudice du protocole X sur l'application de certains aspects de l'article 7 A au Royaume-Uni et à l'Irlande.

PROTOCOLE Y sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES

DESIREUSES de régler certaines questions relatives au Royaume-Uni et à l'Irlande,
COMPTE TENU du protocole X sur l'application de certains aspects de l'article 7 A du TCE au Royaume-Uni et à l'Irlande,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité instituant la Communauté européenne et au traité sur l'Union européenne :

Article premier

Sous réserve de l'article 3, le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées relevant du titre [] du TCE. Par dérogation à l'article 148 paragraphe 2 et à l'article 189 A paragraphe 1 du TCE, la majorité qualifiée est définie comme la même proportion des voix pondérées des membres concernés du Conseil que celle qui est prévue à l'article 148 paragraphe 2. L'unanimité des membres du Conseil, à l'exception des représentants des gouvernements du Royaume-Uni et de l'Irlande, est requise pour les décisions que le Conseil est appelé à prendre à l'unanimité.

Article 2

En vertu de l'article 1er et sous réserve des articles 3, 4 et 6, aucune des dispositions du titre [] du TCE, aucune mesure adoptée en application de ce titre, aucune disposition de tout accord international conclu par la Communauté en application de ce titre et aucune décision de la Cour de justice interprétant ces dispositions ou mesures, ne lie le Royaume-Uni ou l'Irlande ou n'est applicable à leur égard. Ces dispositions, mesures ou décisions ne portent en rien atteinte aux compétences, aux droits et aux obligations desdits Etats. Ces dispositions, mesures ou décisions ne modifient en rien l'acquis communautaire et ne font pas partie du droit communautaire tels qu'ils s'appliquent au Royaume-Uni ou à l'Irlande.

Article 3

1. Le Royaume-Uni ou l'Irlande peut notifier par écrit au président du Conseil, dans un délai de trois mois à compter de la présentation au Conseil d'une proposition ou d'une initiative en application du titre [] du TCE, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la mesure proposée, à la suite de quoi cet Etat y est habilité. Par dérogation à l'article 148 paragraphe 2 et à l'article 189 A paragraphe 1 du TCE, la majorité qualifiée est définie comme la même proportion des voix pondérées des membres concernés du Conseil que celle qui est prévue à l'article 148 paragraphe 2.

L'unanimité des membres du Conseil, à l'exception du membre qui n'a pas procédé à une telle notification, est requise pour les décisions que le Conseil est appelé à prendre à l'unanimité. Une mesure adoptée selon les dispositions du présent paragraphe lie tous les Etats membres qui ont participé à son adoption.

2. Si, après un délai raisonnable, une mesure visée au paragraphe 1 ne peut pas être adoptée avec la participation du Royaume-Uni ou de l'Irlande, le Conseil peut adopter cette mesure conformément à l'article 1er sans la participation du Royaume-Uni ou de l'Irlande. Dans ce cas, l'article 2 s'applique.

Article 4

Le Royaume-Uni ou l'Irlande peut, à tout moment après l'adoption d'une mesure par le Conseil en application du titre [] du TCE, notifier au Conseil et à la Commission son intention d'accepter ladite mesure. Dans ce cas, la procédure prévue à l'article 5 A paragraphe 3 du TCE s'applique mutatis mutandis.

Article 5

Un Etat membre qui n'est pas lié par une mesure adoptée en application du titre [] du TCE ne supporte pas les conséquences financières de cette mesure autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions.

Article 6

Lorsque, dans les cas visés au présent protocole, le Royaume-Uni ou l'Irlande est lié par une mesure adoptée par le Conseil en application du titre [] du TCE, les dispositions pertinentes de ce traité, y compris l'article H, s'appliquent à cet Etat pour ce qui concerne la mesure en question.

Article 7

Les articles 3 et 4 s'entendent sans préjudice du protocole incorporant l'acquis de Schengen.

Article 8

L'Irlande peut notifier par écrit au président du Conseil son souhait de ne plus relever des dispositions du présent protocole. Dans ce cas, les dispositions normales du traité s'appliquent à l'Irlande.

Protocole X sur l'application de certains aspects de l'article 7 A du TCE au Royaume-Uni et à l'Irlande

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DESIREUSES de régler certaines questions relatives au Royaume-Uni et à l'Irlande,
COMPTE TENU de l'existence, depuis de nombreuses années, d'arrangements particuliers relatifs aux voyages entre le Royaume-Uni et l'Irlande,
SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité instituant la Communauté européenne et au traité sur l'Union européenne :

Article premier

Nonobstant l'article 7 A du traité instituant la Communauté européenne, toute autre disposition dudit traité ou du traité sur l'Union européenne, toute mesure adoptée en vertu de ces traités ou tout accord international conclu par la Communauté ou par la Communauté et ses Etats membres avec un ou plusieurs Etats tiers, le Royaume-Uni est habilité à exercer, à ses frontières avec d'autres Etats membres, sur les personnes souhaitant entrer sur le territoire du Royaume-Uni, les contrôles qu'il considère nécessaires pour :

a) vérifier si des citoyens d'Etats parties contractantes à l'Accord sur l'Espace économique européen ou des personnes à leur charge exerçant des droits conférés par le droit communautaire, ainsi que des citoyens d'autres Etats à qui de tels droits ont été conférés par un accord qui lie le Royaume-Uni, ont le droit d'entrer sur le territoire du Royaume-Uni ;

b) décider d'accorder ou non à d'autres personnes l'autorisation d'entrer sur le territoire du Royaume-Uni.

L'article 7 A, toute autre disposition de ces traités ou toute mesure adoptée en application de ceux-ci ne portent en rien atteinte aux droits du Royaume-Uni d'instaurer ou d'exercer de tels contrôles. Les références au Royaume-Uni dans le présent article englobent les territoires dont les relations extérieures relèvent de sa responsabilité.

Article 2

Le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent continuer à conclure entre eux des arrangements concernant la circulation des personnes entre leurs territoires (la "zone de voyage commune"), tout en respectant pleinement les droits des personnes visées à l'article 1er point a). En conséquence, aussi longtemps que ces arrangements sont en vigueur, les dispositions de l'article 1er s'appliquent à l'Irlande dans les mêmes conditions qu'au Royaume-Uni. L'article 7 A, toute autre disposition des traités susmentionnés ou toute mesure adoptée en application de ceux-ci ne portent en rien atteinte à ces arrangements.

Article 3

Les autres Etats membres sont habilités à exercer, à leurs frontières ou à tout point d'entrée sur leur territoire, de tels contrôles sur les personnes qui cherchent à entrer sur leur territoire en provenance du Royaume-Uni ou de tout territoire dont les relations extérieures relèvent de sa responsabilité aux mêmes fins que celles énoncées à l'article 1er, ou d'Irlande dans la mesure où les dispositions de l'article 1er sont applicables à ce pays.

L'article 7 A, toute autre disposition des traités susmentionnés ou toute mesure adoptée en application de ceux-ci ne portent en rien atteinte au droit des Etats membres d'adopter ou d'exercer de tels contrôles.

Déclaration de l'Irlande à insérer dans l'Acte final

L'Irlande déclare qu'elle a l'intention d'exercer le droit que lui confère l'article 3 du protocole Y de participer à l'adoption de mesures en application du titre [] du TCE dans la mesure maximale compatible avec le maintien de sa zone de voyage commune avec le Royaume-Uni. L'Irlande rappelle que sa participation au protocole X traduit son souhait de maintenir sa zone de voyage commune avec le Royaume-Uni afin d'assurer une liberté de circulation maximale à la sortie et à l'entrée de l'Irlande.

Position du Danemark

Dans le protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne

— *il est ajouté un quatrième alinéa libellé comme suit :*
COMPTE TENU de la position particulière du Danemark ;

— *il est ajouté un nouvel article B bis libellé comme suit :*

A la suite de la détermination visée à l'article B paragraphe 1 deuxième alinéa, le Danemark conserve les mêmes droits et obligations à l'égard des autres signataires des [parties aux] accords de Schengen qu'avant ladite détermination en ce qui concerne les parties de l'acquis actuel de Schengen qui sont considérées comme ayant une base juridique dans le [nouveau titre TCE].

En ce qui concerne les parties de l'acquis actuel de Schengen qui sont considérées comme ayant une base juridique dans le titre du TUE, le Danemark conserve les mêmes droits et obligations que les autres signataires des [parties aux] accords de Schengen.

Protocole Z sur la position du Danemark

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT la décision des chefs d'Etat ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant certains problèmes soulevés par le Danemark au sujet du traité sur l'Union européenne, arrêtée à Edimbourg le 12 décembre 1992,

AYANT PRIS ACTE de la position exposée à cette occasion par le Danemark en ce qui concerne la citoyenneté, l'Union économique et monétaire, la politique de défense et la justice et les affaires intérieures, telle qu'énoncée dans la décision d'Edimbourg,

COMPTE TENU de l'article Ba du protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne,

SONT CONVENUES des dispositions suivantes, qui sont annexées au traité instituant la Communauté européenne et au traité sur l'Union européenne :

PARTIE I**Article premier**

Le Danemark ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées relevant du titre [] du TCE. Par dérogation à l'article 148 paragraphe 2 et à l'article 189 A paragraphe 1 du TCE, la majorité qualifiée est définie comme la même proportion des voix pondérées des membres concernés du Conseil que celle qui est prévue à l'article 148 paragraphe 2. L'unanimité des membres du Conseil, à l'exception du représentant du gouvernement du Danemark, est requise pour les décisions que le Conseil est appelé à prendre à l'unanimité.

Article 2

Aucune des dispositions du titre [] du TCE, aucune mesure adoptée en application de ce titre, aucune disposition d'un accord international conclu par la Communauté en application de ce titre et aucune décision de la Cour de justice interprétant ces dispositions ou mesures, ne lie le Danemark ou n'est applicable à son égard. Ces dispositions, mesures ou décisions ne portent en rien atteinte aux compétences, aux droits et aux obligations du Danemark. Ces dispositions, mesures ou décisions ne modifient en rien l'acquis communautaire et ne font pas partie du droit communautaire tels qu'ils s'appliquent au Danemark.

Article 3

Le Danemark ne supporte pas les conséquences financières des mesures visées à l'article 1er autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions.

Article 4

Les articles 1er, 2 et 3 ne s'appliquent pas aux mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres ni aux mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa³

Article 5

1. Le Danemark décide, dans un délai de six mois après que le Conseil a arrêté une décision au sujet d'une proposition ou d'une initiative visant à développer l'acquis de Schengen en application des dispositions du titre [] du TCE, s'il transposera cette décision dans sa législation nationale. S'il décide de le faire, cette décision créera une obligation de droit international entre le Danemark et les autres Etats membres visés à l'article A du protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne ainsi qu'avec l'Irlande et le Royaume-Uni si ces Etats membres participent aux domaines de coopération en question.

³ Cf. ancien article 100 C du TCE.

2. Si le Danemark décide de ne pas appliquer une décision du Conseil au sens du paragraphe 1, les Etats membres visés à l'article A du protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne examineront les mesures appropriées à prendre.

PARTIE II

Article 6

En ce qui concerne les mesures arrêtées par le Conseil dans le domaine relevant de l'article J.3 paragraphe 1 et de l'article J.7 du traité sur l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense, mais il ne fera pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre les Etats membres dans ce domaine. Le Danemark ne participe donc pas à leur adoption. Le Danemark n'est pas obligé de contribuer au financement des dépenses opérationnelles découlant de ces mesures.

PARTIE III

Article 7

Le Danemark peut à tout moment, conformément à ses exigences constitutionnelles, informer les autres Etats membres qu'il ne souhaite plus se prévaloir de la totalité ou d'une partie du présent protocole. Dans ce cas, le Danemark appliquera intégralement toutes les mesures pertinentes alors en vigueur, prises dans le cadre de l'Union européenne.

TITRE VI du TUE

Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale

[...]

Article K.12 du TUE (ancien article K.7)⁴

1. Les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération plus étroite peuvent être autorisés, sous réserve des articles [1er] et [2]⁵ à recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités, à condition que la coopération envisagée :

- a) respecte les compétences de la Communauté européenne, de même que les objectifs fixés par le présent titre ;
- b) ait pour but de permettre à l'Union de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice.

2. L'autorisation prévue au paragraphe 1 est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée à la demande des Etats membres concernés, la Commission ayant été invitée à présenter son avis. La demande est également transmise au Parlement européen.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, en vue d'une décision à l'unanimité.

Les voix des membres du Conseil sont affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Pour être adoptées, les décisions doivent recueillir au moins 62 voix, exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres.

3. Tout Etat membre qui souhaite participer à la coopération instaurée en vertu du présent article notifie son intention au Conseil et à la Commission, qui transmet au Conseil, dans

⁴ L'actuel article K.7 serait abrogé.

⁵ p.m. conditions générales établies pour la coopération plus étroite.

un délai de trois mois à compter de la date de réception de la notification, un avis éventuellement assorti d'une recommandation relative à des dispositions particulières qu'elle peut juger nécessaires pour que l'Etat membre concerné participe à la coopération en question. Dans un délai de quatre mois à compter de la date de la notification, le Conseil statue à son sujet ainsi que sur d'éventuelles dispositions particulières qu'il peut juger nécessaires. La décision est réputée approuvée, à moins que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, ne décide de la tenir en suspens ; dans ce cas, le Conseil indique les motifs de sa décision et fixe un délai pour son réexamen. Aux fins du présent paragraphe, le Conseil statue dans les conditions prévues à l'article (2) du traité sur l'Union européenne⁶

4. Les dispositions des articles K.1 à K.13 s'appliquent à la coopération plus étroite prévue par le présent article, sauf dispositions contraires de ce dernier et des articles [...] et [...].

Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne concernant les pouvoirs de la Cour de justice des Communautés européennes et l'exercice de ces pouvoirs s'appliquent aux paragraphes 1, 2 et 3.

5. Le présent article n'affecte pas les dispositions du protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union.

[...]

Protocole incorporant l'acquis de *Schengen* dans le cadre de l'Union européenne⁷

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES AU TRAITE D'AMSTERDAM,

NOTANT que les accords relatifs à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signés par certains des Etats membres de l'Union européenne à Schengen le 14 juin 1985 et le 19 juin 1990, ainsi que les accords connexes et règles adoptés sur la base desdits accords, visent à renforcer l'intégration européenne et, en particulier, à permettre à l'Union européenne de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice ;

SOUHAITANT incorporer les accords et règles précités dans le cadre de l'Union européenne ;

CONFIRMANT que les dispositions de l'acquis de Schengen sont applicables uniquement si et dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit de l'Union et de la Communauté ;

COMPTE TENU du fait que l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ne sont pas parties aux accords précités, qu'ils n'ont pas signés ; qu'il convient, toutefois, de prévoir la possibilité pour ces Etats membres de les accepter en tout ou en partie ;

RECONNAISSANT qu'il convient, en conséquence, de recourir aux dispositions du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne relatives à la coopération plus étroite entre certains Etats membres et qu'il ne faut recourir à ces dispositions qu'en dernier ressort ;

COMPTE TENU de la nécessité de maintenir des relations privilégiées avec la République d'Islande et le Royaume de Norvège, ces deux Etats ayant confirmé leur intention de souscrire aux dispositions susmentionnées, sur la base de l'accord signé à Luxembourg le 19 décembre 1996 ;

SONT CONVENUES des dispositions suivantes, qui sont annexées au traité d'Amsterdam :

Article A

⁶ p.m. Conditions générales d'une coopération plus étroite.

⁷ Ce protocole comportera aussi un quatrième alinéa nouveau dans le préambule ainsi qu'un nouvel article Ba concernant la position du Danemark.

Le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande et le Royaume de Suède, signataires des accords de Schengen, sont autorisés à instaurer entre eux une coopération plus étroite dans des domaines relevant du champ d'application desdits accords et les dispositions connexes, tels qu'ils sont énumérés à l'annexe au présent protocole, ci-après dénommés "acquis de Schengen". Cette coopération est conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne et dans le respect des dispositions pertinentes du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne.

Article B

1. A compter de la date d'entrée en vigueur du présent protocole, l'acquis de Schengen, y compris les décisions du Comité exécutif institué par l'accord de Schengen qui ont été adoptées avant cette date, s'appliquent directement aux treize Etats membres visés à l'article A, sans préjudice des dispositions du paragraphe 2. A compter de cette date, le Conseil se substitue audit Comité exécutif.

Le Conseil, statuant à l'unanimité des membres visés à l'article A, prend toute mesure nécessaire à la mise en oeuvre du présent paragraphe. Le Conseil, statuant à l'unanimité, détermine, conformément aux dispositions pertinentes des traités, la base juridique pour chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis de Schengen.

En ce qui concerne ces dispositions et décisions et conformément à la base juridique que le Conseil a déterminée, la Cour de justice des Communautés européennes exerce les compétences qui lui sont conférées par les dispositions applicables des traités. En tout état de cause, la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Aussi longtemps que les mesures visées ci-dessus n'ont pas été prises et sans préjudice de l'article D deuxième alinéa, les dispositions ou décisions qui constituent l'acquis de Schengen sont considérées comme des actes fondés sur le titre VI du TUE.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent aux Etats membres qui ont signé un protocole d'adhésion à Schengen à compter des dates fixées par le Conseil statuant à l'unanimité des membres visés à l'article A, à moins que les conditions de l'adhésion de l'un de ces Etats à l'acquis de Schengen n'aient été remplies avant la date d'entrée en vigueur du présent protocole.

Déclaration concernant l'article B, à insérer dans l'Acte final

Les Hautes Parties contractantes conviennent que le Conseil, à la date d'entrée en vigueur du présent traité, adopte toutes les mesures nécessaires visées à l'article B. A cette fin, les travaux préparatoires nécessaires sont entrepris en temps voulu de manière à être achevés avant cette date.

Article Ba

Voir nouvel Protocole Z sur la position du Danemark.

Article C

L'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui n'ont pas souscrit à l'acquis de Schengen, peuvent à tout moment demander de participer à tout ou partie des dispositions de cet acquis.

Le Conseil statue sur la demande à l'unanimité de ses membres visés à l'article A et du représentant du gouvernement de l'Etat concerné.

Article D

1. Les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen sont soumises aux dispositions pertinentes des traités.

Dans ce cadre, si l'Irlande ou le Royaume-Uni ou les deux n'ont pas, dans un délai raisonnable, notifié par écrit au président du Conseil qu'ils souhaitent participer, l'autorisation

visée à l'article 5 A du TCE ou à l'article K.12 du TUE est réputée avoir été accordée aux Etats membres visés à l'article A ainsi qu'à l'Irlande ou au Royaume-Uni si l'un ou l'autre souhaite participer aux domaines de coopération en question.

2. Les dispositions pertinentes des traités visées au premier alinéa du paragraphe 1 sont applicables, même si le Conseil n'a pas adopté les mesures visées à l'article B paragraphe 1 deuxième alinéa.

Déclaration concernant l'article D, à insérer dans l'Acte final

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à tout mettre en oeuvre afin que l'action de l'ensemble des Etats membres soit possible dans les domaines relevant de l'acquis de Schengen, en particulier dans la mesure où l'Irlande ou le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont accepté tout ou partie des dispositions de cet acquis conformément à l'article C.

Article E

La République d'Islande et le Royaume de Norvège sont associés à la mise en oeuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement sur la base de l'accord signé à Luxembourg le 19 décembre 1996. Des procédures appropriées sont prévues à cet effet dans le cadre d'un accord avec ces Etats, conclu par le Conseil statuant à l'unanimité des membres visés à l'article A. L'accord en question comprend des dispositions sur la contribution de l'Islande et de la Norvège aux conséquences financières résultant de la mise en oeuvre du présent protocole.

Un accord séparé est conclu avec les pays précités par le Conseil, statuant à l'unanimité, pour l'établissement des droits et obligations entre l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'une part, et l'Islande et la Norvège, d'autre part, dans les domaines de l'acquis de Schengen qui s'appliquent à ces Etats.

Déclaration concernant l'article E, à insérer dans l'Acte final

Les Hautes Parties contractantes conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les accords visés à l'article E puissent entrer en vigueur à la même date que la date d'entrée en vigueur du protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

Article F

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte les modalités d'intégration du Secrétariat de Schengen au Secrétariat général du Conseil.

Article G

Aux fins des négociations en vue de l'adhésion de nouveaux Etats membres à l'Union européenne, l'acquis de Schengen et les autres mesures prises par les institutions dans le champ d'application de celui-ci sont considérés comme un acquis qui doit être intégralement accepté par tous les Etats candidats à l'adhésion.

ANNEXE

Acquis de Schengen

1. Accord, signé à Schengen le 14 juin 1985, entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

2. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, conclue le 19 juin 1990 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché du Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, ainsi que Acte final et déclarations communes y annexés.

3. Protocoles et accords d'adhésion à l'accord de 1985 et à la convention d'application de 1990 avec l'Italie (signés à Paris le 27 novembre 1990), l'Espagne et le Portugal (signés tous deux à Bonn le 25 juin 1991), la Grèce (signés à Madrid le 6 novembre 1992), l'Autriche (signés à Bruxelles le 28 avril 1995) ainsi que le Danemark, la Finlande et la Suède (signés tous trois à Luxembourg le 19 décembre 1996), ainsi que les Actes finals et les déclarations y annexés.

4. Décisions et déclarations adoptées par le Comité exécutif institué par la convention d'application de 1990, ainsi que les actes adoptés en vue de la mise en oeuvre de la convention par les instances auxquelles le Comité exécutif a conféré des pouvoirs de décision.

[...]

Section III

Une politique extérieure efficace et cohérente

[...]

Titre V

Dispositions concernant une politique étrangère
et de sécurité commune

[...]

Article J.7 (ancien article J.4)

1. La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, conformément au deuxième alinéa, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux Etats membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives.

L'Union de l'Europe occidentale (UEO) fait partie intégrante du développement de l'Union en donnant à l'Union l'accès à une capacité opérationnelle, notamment dans le cadre du paragraphe 2. Elle assiste l'Union dans la définition des aspects de la politique étrangère et de sécurité commune ayant trait à la défense, tels qu'ils sont définis dans le présent article. En conséquence, l'Union encourage l'établissement de relations institutionnelles plus étroites avec l'UEO en vue de l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union, si le Conseil européen en décide ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux Etats membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle respecte les obligations qui, pour certains Etats membres dont la défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN, découlent du traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

La définition progressive d'une politique de défense commune est étayée, dans la mesure où les Etats membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armements.

2. Les questions visées au présent article incluent 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.

3. L'Union aura recours à l'UEO pour élaborer et mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense.

La compétence du Conseil européen en matière de définition d'orientations, définie à l'article J.3, vaut également à l'égard de l'UEO en ce qui concerne les questions pour lesquelles l'Union a recours à l'UEO.

Chaque fois que l'Union a recours à l'UEO pour qu'elle élabore et mette en oeuvre les décisions de l'Union relatives aux missions visées au paragraphe 2, tous les Etats membres de l'Union sont en droit de participer pleinement à ces missions. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires pour permettre à tous les Etats membres apportant une contribution aux missions en question de participer pleinement et sur un pied d'égalité à la planification et à la prise de décision au sein de l'UEO.

Les décisions ayant des implications dans le domaine de la défense dont il est question au présent paragraphe sont prises sans préjudice des politiques et des obligations visées au paragraphe 1 troisième alinéa.

4. Le présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave.

5. En vue de promouvoir la réalisation des objectifs définis au présent article, les dispositions de celui-ci seront réexaminées conformément à l'article N.

Protocole sur l'article J.7 du traité sur l'Union européenne

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES

GARDANT A L'ESPRIT la nécessité d'appliquer pleinement les dispositions de l'article J.7 paragraphe 1 deuxième alinéa et paragraphe 3 du TUE ;

GARDANT A L'ESPRIT que la politique de l'Union au titre de l'article J.7 ne doit pas porter atteinte au caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, qu'elle doit respecter les obligations qui, pour certains Etats membres dont la défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN, découlent du traité de l'Atlantique Nord et qu'elle doit être compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ;

SONT CONVENUES de la disposition suivante, qui est annexée au traité sur l'Union européenne.

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 présent protocole.

Déclaration sur l'amélioration de la coopération entre l'UE et l'UEO

En vue d'améliorer la coopération entre l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale, la Conférence invite le Conseil à s'efforcer d'adopter rapidement les modalités

appropriées pour les enquêtes de sécurité concernant le personnel du Secrétariat général du Conseil.

[...]

Article J.13

1. Les décisions relevant du présent titre sont prises par le Conseil statuant à l'unanimité. Les abstentions des membres présents ou représentés n'empêchent pas l'adoption de ces décisions.

Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'Etat membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres Etats membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent plus du tiers des voix affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du TCE, la décision n'est pas adoptée.

2. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée :

— lorsqu'il adopte des actions communes et des positions communes ou lorsqu'il prend toute autre décision sur la base d'une stratégie commune ;

— lorsqu'il adopte toute décision mettant en oeuvre une action commune ou une position commune.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, en vue d'une décision à l'unanimité.

Les voix des membres du Conseil sont affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Pour être adoptées, les décisions doivent recueillir au moins 62 voix, exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres.

Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

3. Pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité de ses membres.

Nouvel article J.14

Lorsqu'il est nécessaire de conclure un accord avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales en application du présent titre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut autoriser la présidence assistée, le cas échéant, par la Commission, à engager des négociations à cet effet. De tels accords sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité sur recommandation de la présidence. Aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare que ledit accord doit être conforme aux règles constitutionnelles de son pays ; les autres membres du Conseil peuvent convenir que l'accord s'applique à titre provisoire à leurs pays.

Les dispositions du présent article sont également applicables aux matières relevant du titre VI.

[...]

Article J.18 (ancien article J.11)

1. Les dispositions visées aux articles 137, 138, 139 à 142, 146, 147, 150 à 153, 157 à 163, 191 A et 217 du traité instituant la Communauté européenne sont applicables aux dispositions relatives aux domaines visés au présent titre.

2. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune sont à la charge du budget des Communautés européennes.

3. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en oeuvre desdites dispositions sont également à la charge du budget des Communautés européennes, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité.

Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget des Communautés européennes, elle est à la charge des Etats membres selon la clé PNB, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement. Pour ce qui est des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, les Etats membres qui ont fait une déclaration formelle au titre de l'article J.13 paragraphe 1 deuxième alinéa ne sont pas tenus de contribuer à leur financement.

4. La procédure budgétaire fixée dans le traité instituant la Communauté européenne s'applique aux dépenses qui sont à la charge du budget des Communautés européennes.

[...]

Déclaration relative à la création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide, à insérer dans l'Acte final

La conférence convient que :

1. *Une unité de planification de la politique et d'alerte rapide est créée au Secrétariat général du Conseil et placée sous la responsabilité de son Secrétaire général. Une coopération appropriée est instaurée avec la Commission de manière à assurer une totale cohérence avec la politique économique extérieure et la politique de développement de l'Union.*

2. *Cette unité a notamment pour tâche :*

a) *de surveiller et d'analyser les développements intervenant dans les domaines qui relèvent de la PESC ;*

b) *de fournir des évaluations des intérêts de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité et de recenser les domaines auxquels la PESC pourrait s'intéresser à l'avenir ;*

c) *de fournir en temps utile des évaluations et de donner rapidement l'alerte lorsque se produisent des événements ou des situations susceptibles d'avoir des répercussions importantes pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union, y compris les crises politiques potentielles ;*

d) *d'établir, à la demande du Conseil ou de la présidence, ou de sa propre initiative, des documents présentant, d'une manière argumentée, des options concernant la politique à suivre et de les soumettre, sous la responsabilité de la présidence, comme contribution à la définition de la politique au sein du Conseil ; ces documents peuvent contenir des analyses, des recommandations et des stratégies pour la PESC.*

3. *Le personnel constituant l'unité provient du Secrétariat général, des Etats membres, de la Commission et de l'UEO.*

4. *Tout Etat membre, ou la Commission, peut soumettre à l'unité des propositions relatives aux travaux à entreprendre.*

5. *Les Etats membres et la Commission appuient le processus de planification de la politique en fournissant, dans la mesure la plus large possible, des informations pertinentes, y compris des informations confidentielles.*

[...]

Section V

Coopération plus étroite — "Flexibilité"

A. Clauses générales, à insérer en tant que nouveau titre dans les dispositions communes du traité sur l'Union européenne

Article (premier)

1. Les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération plus étroite peuvent recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités, à condition que la coopération envisagée :

- a) tende à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union et à préserver et à servir ses intérêts ;
- b) respecte les principes des traités et le cadre institutionnel unique de l'Union ;
- c) ne soit utilisée qu'en dernier ressort, lorsque les objectifs des traités ne pourraient être atteints en appliquant les procédures pertinentes qui y sont prévues ;
- d) concerne au moins une majorité d'Etats membres ;
- e) n'affecte ni l'acquis communautaire ni les mesures prises au titre des autres dispositions des traités ;
- f) n'affecte pas les compétences, les droits, les obligations et les intérêts des Etats membres qui n'y participent pas ;
- g) soit ouverte à tous les Etats membres et leur permette de se joindre à tout moment à une telle coopération sous réserve de respecter la décision initiale ainsi que les décisions prises dans ce cadre ;
- h) respecte les critères additionnels spécifiques fixés respectivement à l'article 5 A du traité instituant la Communauté européenne et à l'article K.12 du présent traité, selon le domaine concerné, et soit autorisée par le Conseil, conformément aux procédures qui y sont prévues.

2. Les Etats membres appliquent, dans la mesure où ils sont concernés, les actes et décisions pris pour la mise en oeuvre de la coopération à laquelle ils participent. Les Etats membres n'y participant pas n'entravent pas la mise en oeuvre de la coopération par les Etats membres qui y participent.

Article (2)

1. Aux fins de l'adoption des actes et décisions nécessaires à la mise en oeuvre de la coopération visée à l'article (1er), les dispositions institutionnelles pertinentes des traités s'appliquent. Toutefois, alors que tous les membres du Conseil peuvent participer aux délibérations, seuls ceux qui représentent des Etats membres participant à la coopération plus étroite prennent part à l'adoption des décisions. La majorité qualifiée est définie comme la même proportion des voix des membres du Conseil concernés, affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. L'unanimité est constituée par les voix des seuls membres du Conseil concernés.

2. Les dépenses résultant de la mise en oeuvre de la coopération plus étroite, autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions, sont à la charge des Etats membres qui y participent, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement.

Article (3)

Le Conseil et la Commission informent régulièrement le Parlement européen de l'évolution de la coopération plus étroite instaurée sur la base du présent titre.

B. Clauses spécifiques au traité de la CE

Article 5 A du TCE

1. Les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération plus étroite peuvent être autorisés, sous réserve des articles (1er et (2)⁸ du traité sur l'Union européenne, à recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le présent traité, à condition que la coopération envisagée :

- a) ne concerne pas des domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté ;
- b) n'affecte pas les politiques, actions ou programmes de la Communauté ;
- c) n'ait pas trait à la citoyenneté de l'Union et ne fasse pas de discrimination entre les ressortissants des Etats membres ;
- d) reste dans les limites des pouvoirs conférés à la Communauté par le présent traité ;
- e) ne constitue ni une discrimination, ni une entrave aux échanges entre les Etats membres et ne provoque aucune distorsion des conditions de concurrence entre ces derniers.

2. L'autorisation visée au paragraphe 1 est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, en vue d'une décision à l'unanimité.

Les Etats membres qui se proposent d'instaurer la coopération plus étroite visée au paragraphe 1 peuvent adresser une demande à la Commission qui peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en communique les raisons aux Etats membres concernés.

3. Tout Etat membre qui souhaite participer à la coopération instaurée en vertu du présent article notifie son intention au Conseil et à la Commission, qui transmet un avis au Conseil dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la notification. Dans un délai de quatre mois à compter de la notification, la Commission statue à son sujet ainsi que sur d'éventuelles dispositions particulières qu'elle peut juger nécessaires.

4. Les actes et décisions nécessaires à la mise en oeuvre des actions de coopération plus étroite sont soumis à toutes les règles pertinentes du présent traité, sauf dispositions contraires prévues au présent article et aux articles (1er) et (2)⁹ du traité sur l'Union européenne.

5. Le présent article n'affecte pas les dispositions du protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

C. Clauses spécifiques, à insérer dans le Titre VI du traité sur l'Union européenne (Justice et affaires intérieures)

Article K.12 du TUE (ancien article K.7)¹⁰

⁸ p.m. clauses générales relatives à la coopération plus étroite.

⁹ p.m. clauses générales relatives à la coopération plus étroite.

¹⁰ L'actuel article K.7 serait abrogé.

1. Les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération plus étroite peuvent être autorisés, sous réserve des articles [1er] et [2]¹¹, à recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités, à condition que la coopération envisagée :

a) respecte les compétences de la Communauté européenne, de même que les objectifs fixés par le présent titre ;

b) ait pour but de permettre à l'Union de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice.

2. L'autorisation prévue au paragraphe 1 est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée à la demande des Etats membres concernés, la Commission ayant été invitée à présenter son avis. La demande est également transmise au Parlement européen.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, en vue d'une décision à l'unanimité.

Les voix des membres du Conseil sont affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Pour être adoptées, les décisions doivent recueillir au moins 62 voix, exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres.

3. Tout Etat membre qui souhaite participer à la coopération instaurée en vertu du présent article notifie son intention au Conseil et à la Commission, qui transmet au Conseil, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la notification, un avis éventuellement assorti d'une recommandation relative à des dispositions particulières qu'elle peut juger nécessaires pour que l'Etat membre concerné participe à la coopération en question. Dans un délai de quatre mois à compter de la date de la notification, le Conseil statue à son sujet ainsi que sur d'éventuelles dispositions particulières qu'il peut juger nécessaires. La décision est réputée approuvée, à moins que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, ne décide de la tenir en suspens ; dans ce cas, le Conseil indique les motifs de sa décision et fixe un délai pour son réexamen. Aux fins du présent paragraphe, le Conseil statue dans les conditions prévues à l'article (2) du traité sur l'Union européenne¹².

4. Les dispositions des articles K.1 à K.13 s'appliquent à la coopération plus étroite prévue par le présent article, sauf dispositions contraires de ce dernier et des articles [...] et [...].

Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne concernant les pouvoirs de la Cour de justice des Communautés européennes et l'exercice des ces pouvoirs s'appliquent aux paragraphes 1, 2 et 3.

5. Le présent article n'affecte pas les dispositions du protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union.

¹¹ p.m. Conditions générales établies pour la coopération plus étroite.

¹² p.m. Conditions générales d'une coopération plus étroite.

Abréviations utilisées

AELE	Association européenne de libre-échange
BCE	Banque centrale européenne
CE	Communauté européenne
COREPER	Comité des représentants permanents
EEE	Espace économique européen
JAI	Justice et affaires intérieures
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord
PAC	Politique agricole commune
PDC	Politique de défense commune
PECO	pays d'Europe centrale et orientale
PESC	politique étrangère et de sécurité commune
SEBC	Système européen de banques centrales
TCE	Traité de la Communauté européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale

Abréviations utilisées

AELE	Association européenne de libre-échange
BCE	Banque centrale européenne
CE	Communauté européenne
CIG	Conférence intergouvernementale
COREPER	Comité des représentants permanents
EEE	Espace économique européen
JAI	Justice et affaires intérieures
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord
PAC	Politique agricole commune
PDC	Politique de défense commune
PECO	pays d'Europe centrale et orientale
PESC	politique étrangère et de sécurité commune
SEBC	Système européen de banques centrales
TCE	Traité instituant la Communauté économique européenne (25 mars 1957)
TUE	Traité sur l'Union européenne (7 février 1992)
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale

Glossaire ¹

- Abstention constructive (abstention positive)
- Acquis communautaire
- **Acquis de Schengen**
- Approfondissement
- Architecture européenne
- **Article 233**
- Article N

- Cadre institutionnel unique
- Cercles concentriques
- **Clause d'association de type Schengen**
- **Clause d'*opt-in* général**
- **Clause d'*opt-out* général**
- **Clause de solidarité**
- **Clause générale d'autorisation (spécifique au TCE et au Titre VI)**
- **Clause générale de flexibilité**
- **Clauses générales d'habilitation ou *opt-ahead***
- **Clauses de coopération particulière**
- **Clauses de dérogation**
- **Clauses d'*opt-out* assorties d'un *opt-in* partiel**
- Clause de retrait de l'Union
- **Clauses de sauvegarde**
- Communautarisation
- Compromis de Luxembourg
- Conférence intergouvernementale (CIG)
- Coopération politique européenne (CPE)
- Coopérations renforcées
- Critères de convergence

- Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 (Missions de Petersberg)
- Défense collective

- **Différenciation de l'engagement**
- **Différenciation dérivée ou indirecte**
- **Différenciation extérieure**
- **Différenciation intérieure**
- **Différenciation matérielle**
- **Différenciation négative**
- **Différenciation non réglementée**
- **Différenciation positive**
- **Différenciation réglementée**
- **Directoire**

- Élargissement
- Eurocorps
- EUROFOR/EUROMARFOR

¹ Ce glossaire reprend une partie du document intitulé "La réforme de l'Union en 150 définitions" disponible sur Internet à l'adresse <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/fr/g4000.htm> (voir la Bibliographie). – Les ajouts de l'auteur sont en caractères gras.

- Europe "à géométrie variable"
- Europe "à la carte"
- Europe "à plusieurs vitesses"
- **Géométrie variable collatérale**
- Groupe d'avant-garde
- Groupe de réflexion
- Identité européenne de sécurité et de défense
- Intégration de l'accord social (suppression du protocole social)
- Intégration différenciée (flexibilité)
- Justice et affaires intérieures (JAI)
- Majorité qualifiée renforcée
- Membres associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
- **Méthode classique communautaire**
- Méthodes communautaire et intergouvernementale
- Monsieur ou Madame PESC
- Noyau dur
- **Opt-ahead**
- **Opt-down**
- **Opt-in**
- **Opt-in partiel/sélectif**
- **Opt-out** (clause d'exemption)
- **Opt-up**
- **Orthodoxie communautaire**
- OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)
- OTAN "renovée"
- Partenaires associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
- **Partial / affiliate membership**
- Passerelle communautaire (JAI)
- **Phénomène d'exportation**
- **Phénomène d'importation**
- Piliers de l'Union européenne
- Politique de défense commune
- Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)
- Politique monétaire
- Politique sociale
- **Processus d'Amsterdam**
- Programme de la Conférence intergouvernementale
- Protocole social
- Schengen (accord et convention)
- Statut d'observateur auprès de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
- Subsidiarité
- **Système européen**
- Titre V (PESC)
- Titre VI (JAI)
- Union de l'Europe occidentale (UEO)
- Union économique et monétaire (UEM)
- Unité d'analyse et de planification (cellule d'analyse commune)

A

Abstention constructive (abstention positive)

L'abstention constructive désigne l'idée de prévoir, dans le cadre de la PESC, qu'une abstention d'un État membre lors du vote au sein du Conseil ne fasse pas obstacle à l'unanimité. L'État membre s'abstenant serait dispensé de participer à la mise en œuvre de l'action commune tout en étant éventuellement lié par une obligation de solidarité politique et financière. L'État membre ne pourrait pas empêcher que l'action ou la position commune porte le label de l'Union et devrait s'abstenir de tout comportement susceptible de nuire à l'action ou à la position commune.

Le traité d'Amsterdam contient une disposition prévoyant l'abstention constructive pour le domaine de la PESC. Contrairement à la proposition franco-allemande qui suggérait une solidarité financière, le nouveau traité prévoit seulement une solidarité politique. L'abstention constructive est accompagnée par une démission financière de la part des États qui ont recours à une solution de ce type.

Voir :

- Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Accord social

L'accord social est annexé au Protocole social, lui-même annexé au traité sur l'Union européenne. Signé par onze États membres (*opt-out* du Royaume-Uni), il précise les objectifs de la politique sociale dans la voie tracée par la Charte sociale de 1989 : promotion de l'emploi, amélioration des conditions de vie et de travail, lutte contre les exclusions, développement des ressources humaines, etc. Il prévoit d'autre part la procédure d'adoption des mesures en matière sociale. Enfin, il confirme la reconnaissance du rôle fondamental des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social.

Voir :

- Politique sociale
- Protocole social

Acquis communautaire

L'acquis communautaire correspond au socle commun de droits et d'obligations qui lie l'ensemble des États membres au titre de l'Union européenne. Il est essentiellement établi autour du traité de Rome et des textes qui l'ont complété (Acte unique européen, traité sur l'Union européenne, etc.) ainsi que sur le vaste droit dérivé qui en découle. L'acquis communautaire s'articule principalement autour du marché intérieur et de ses quatre libertés (libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services), des politiques communes qui le soutiennent (politique agricole, politique commerciale, politique de la concurrence, politique des transports, etc.) ainsi que des mesures de solidarité dont bénéficient les régions et les populations les plus défavorisées.

L'Union s'est donnée pour objectif de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer. Les exceptions et les dérogations au cadre juridique que constitue l'acquis communautaire sont exceptionnelles et de portée limitée.

L'introduction dans le traité d'Amsterdam d'un nouveau titre "Coopération plus étroite. Flexibilité" ainsi que les clauses d'*opt-out* octroyées au Danemark, à la Grande-Bretagne et à l'Irlande mettent en cause la préservation de l'acquis communautaire. La plupart des situations dérogatoires instaurées par le nouveau traité concernent le premier pilier, principal récipiendaire de l'acquis. L'*opt-out* accordé à la Grande-Bretagne et à l'Irlande concernant l'application de certains aspects de l'article 7 A constitue un *opt-down* par rapport à l'acquis communautaire actuel/traditionnel. Toutes les autres formules dérogatoires, *opt-out* assorti d'un *opt-in* partiel, auront probablement des incidences au niveau de l'acquis futur.

Voir :

- Cadre institutionnel unique
- Intégration différenciée (flexibilité)
- Piliers du traité sur l'Union européenne

Acquis de Schengen

Le traité d'Amsterdam intègre l'acquis de Schengen à l'acquis communautaire. Néanmoins, l'acquis Schengen (et de ce fait l'acquis communautaire futur) est affecté par une différenciation matérielle directe du fait qu'il se répartit entre le premier et le troisième pilier et d'une scission de type *pick-and-choose* (différenciation matérielle dérivée) comme conséquence de l'institution des clauses d'*opt-in* partiel pour le Danemark, l'Irlande et la Grande-Bretagne. De plus, ces clauses d'*opt-in* partiel sont différentes pour le Danemark et l'Irlande et la Grande-Bretagne. Le Danemark obtient seulement le droit d'appliquer une décision prise en développement de l'acquis de Schengen. L'Irlande et la Grande-Bretagne peuvent aussi, après notification du Conseil, participer à la prise de certaines décisions qui les intéressent.

Voir : • *Opt-in* partiel/sélectif

Approfondissement

L'approfondissement désigne un renforcement de certaines politiques et peut parfois s'accompagner de réformes institutionnelles visant au développement de l'intégration européenne. Il a souvent été présenté comme un préalable à l'élargissement.

Jusqu'au traité de Maastricht, l'approfondissement a été conduit de concert, par tous les États membres de l'Union. L'exemption britannique de la politique sociale constitue une première faille par rapport à la manière traditionnelle d'organiser l'approfondissement. Le traité d'Amsterdam entérine une nouvelle approche à la question de l'approfondissement admettant la mise en place de "coopérations plus étroites" entre un groupe d'États membres, sans même prévoir une garantie (clause d'acceptation de la finalité politique comme est le cas de l'UEM) que les autres États vont se joindre dans le futur. L'intégration différenciée avait été, par les dérogations temporaires, un instrument utilisé lors de l'élargissement de l'Union. Le traité d'Amsterdam consacre la différenciation comme mécanisme de l'approfondissement de la coopération communautaire.

Voir : • Élargissement

Architecture européenne

Ce terme désigne l'ensemble des organisations, des institutions, des traités et des relations coutumières autour desquels l'espace européen s'articule en vue de traiter de concert les problèmes d'intérêt commun.

Une partie essentielle de cette architecture a été établie par le traité sur l'Union européenne qui a instauré trois piliers : la Communauté européenne (premier pilier), la politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (troisième pilier). Les deuxième et troisième piliers sont traités par les institutions de la Communauté (Conseil européen, Conseil des ministres, Commission, Parlement européen...) mais selon des procédures de nature intergouvernementale.

Voir : • Cadre institutionnel unique

Article 233

L'article 233 du traité de Rome est la base juridique qui rend compatible la mise en place de la Communauté européenne avec le maintien de l'union régionale existant entre les pays du Bénélux, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Voir : • Clause de coopération particulière

Article N

L'article N du traité sur l'Union européenne est la base juridique permettant de convoquer une conférence des représentants des gouvernements des États membres (CIG) en vue d'une révision des traités. Il prévoit que tout État membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets allant dans le sens d'une telle révision. Si le Conseil, après consultation du Parlement européen et de la Commission, émet un avis favorable, le président du Conseil convoque la conférence. Par la suite, l'entrée en vigueur des amendements

éventuels est soumise à la ratification par tous les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La convocation de la CIG de 1996 est expressément prévue par cet article (§ 2).

Voir :

- Conférence intergouvernementale (CIG)
- Programme de la Conférence intergouvernementale

C

Cadre institutionnel unique

Le cadre institutionnel unique est l'expression concrète du principe de l'unicité institutionnelle. Il suppose que les États membres désireux d'intensifier l'intégration et la coopération entre eux acceptent d'agir au travers d'institutions communes. Il exige également que les autres États membres, non participants, acceptent que des institutions communes puissent être utilisées pour des opérations d'intégration différenciée. Le protocole et l'accord sur la politique sociale en sont un exemple.

Voir :

- Intégration différenciée (flexibilité)
- Piliers de l'Union européenne
- Protocole social

Cercles concentriques

Le concept de cercles concentriques désigne une architecture de l'Europe constituée de sous-ensembles d'États ayant atteint différents niveaux d'intégration. Il ne se limite pas à la structure intégrative de l'Union européenne et a été développé par plusieurs personnalités. Pour certains d'entre eux, il y aurait "le cercle de droit commun" (les États membres de l'Union), le "cercle des proches" (les pays en dehors de l'Union et en attente d'adhésion), et des "cercles plus restreints" prévoyant des coopérations renforcées (cercle monétaire, cercle de défense, etc.).

Voir :

- Intégration différenciée (flexibilité)

Clause d'association de type Schengen

Le traité d'Amsterdam intègre l'accord de Schengen au sein de l'Union. Un Protocole prévoit l'association de deux pays non-membres de l'Union, l'Islande et la Norvège, à la coopération de Schengen.

Voir :

- Cercles concentriques
- "Partial/affiliate membership"

Clause d'*opt-in* général

Le traité d'Amsterdam, par les Protocoles X et Y, accorde à l'Irlande et à la Grande-Bretagne une exemption générale de l'application de l'article 7 A et de la coopération Schengen. En fait l'Irlande se trouve dans une situation dérogatoire involontaire puisqu'elle est tenue au respect de la "zone de voyage commune" avec la Grande-Bretagne. Pour remédier à cette situation, l'Irlande s'est réservée un droit d'*opt-in* général dans le cadre des deux protocoles (Art. 8 du Protocole Y et Déclaration de l'Irlande à insérer dans l'Acte final du Protocole X)

Voir :

- *Opt-down*

Clause d'*opt-out* général

La clause d'*opt-out* accorde une exemption générale de participation dans un certain domaine de la coopération communautaire. L'exemption britannique de participation dans la politique sociale était un exemple d'*opt-out* général. La Grande-Bretagne ainsi que le Danemark bénéficient d'un *opt-out* général pour la mise en place de la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Le Danemark est exempté de participer à la prise de décisions ayant trait à la défense.

Le traité d'Amsterdam maintient le droit d'*opt-out* du Danemark pour le domaine de la défense. Les nouvelles exemptions mises en place par le traité d'Amsterdam ne sont plus de nature générale (*opt-out* pur) puisque accompagnées par une possibilité d'*opt-in* partiel/sélectif.

Voir :

- Protocole Social
- *Opt-in* partiel/sélectif

Clause de solidarité

La clause de solidarité évoquée durant le débat sur la flexibilité se réfère à deux aspects. Pour certains, la clause de solidarité est assimilée à l'abstention constructive et signifie que l'opposition/veto d'un ou plusieurs États membres ne devrait pas empêcher la mise en place d'une coopération renforcée entre un groupe d'États membres. Pour d'autres, la clause de solidarité signifie la solidarité financière des États membres. Elle devrait permettre le financement d'une coopération renforcée du budget communautaire.

Le traité d'Amsterdam retient le premier sens. Le financement d'une coopération renforcée est assuré seulement par la contribution des États membres participants.

Voir :

- Abstention constructive
- Coopération renforcée

Clause générale d'autorisation

Le traité d'Amsterdam institue une nouvelle procédure de vote pour permettre le déclenchement d'une coopération renforcée. En principe la décision de mise en place d'une coopération plus étroite peut être prise à la majorité qualifiée des États intéressés. Cependant, un État membre qui ne désire pas participer à cette coopération peut invoquer "l'intérêt national" pour opposer l'adoption d'une telle décision. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question, en vue d'une décision à l'unanimité. Il s'agit de l'institutionnalisation du "compromis de Luxembourg". Cette modalité de vote est prévue pour le premier pilier (Art. 5A, paragraphe 2) et pour le troisième pilier (Art. K.12 paragraphe 2).

Voir :

- Compromis de Luxembourg
- Processus d'Amsterdam

Clause générale de flexibilité

La lettre commune franco-allemande du 6 décembre 1995 proposait l'introduction d'une clause générale de flexibilité dans le nouveau traité. L'idée a été reprise par le rapport du Groupe de réflexion pour la CIG ainsi que par la Commission, dans son avis sur le rapport du Groupe de réflexion.

Le traité d'Amsterdam institue des clauses générales de flexibilité pour le premier et le troisième pilier.

Voir :

- Clause générale d'habilitation ou *opt-ahead*

Clauses générales d'habilitation ou *opt-ahead*

Appelée aussi "clause générale de flexibilité". Cette clause autorise la mise en place d'une coopération plus étroite entre un groupe d'États membres sans en être empêchés par les États qui ne désirent pas participer. Les conditions générales de fonctionnement d'une coopération plus étroite sont prévues par l'article premier du nouveau titre "Coopération plus étroite ; flexibilité". Des clauses générales d'autorisation sont prévues pour le premier (Art. 5A premier paragraphe) et le troisième pilier (Art. K. 12 premier paragraphe). Il n'y a pas de clause générale de flexibilité pour le deuxième pilier.

Voir :

- Coopération renforcée

- Processus d'Amsterdam

Clauses de coopération particulière

On peut délimiter deux variantes de ces clauses. Une première clause de coopération particulière est constitué par l'article 233 relatif à l'union régionale existante entre les pays du Bénélux. La deuxième variante de la clause de coopération particulière entre les États membres est constitué par l'article J.4, paragraphe 5 du traité de Maastricht qui admet l'instauration d'une "coopération plus étroite [...] au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO ou de l'OTAN [...]". Cet article est la base juridique de la mise en place de l'Eurocorps, de l'Eurofor et de l'Euromarfor.

- Voir :
- Article 233
 - Eurocorps
 - Eurofor/Euromarfor

Clauses de dérogation

Ces clauses sont de nature temporaire et peuvent être justifiées par des raisons d'ordre public, moralité publique, sécurité publique, etc. (Art. 36 TUE). Elles n'ont pas de conséquences d'ordre institutionnel.

- Voir :
- Clauses de sauvegarde

Clause de retrait de l'Union

L'idée d'introduire une clause de retrait de l'Union dans le traité a été évoquée. Elle correspondrait à la reconnaissance du droit de chaque État membre de se retirer de l'Union si celle-ci prenait une direction qu'il jugerait inacceptable. Cette éventualité était prévue à l'article 82 du projet de traité d'Union européenne adopté en 1984 par le Parlement européen.

- Voir :
- Intégration différenciée (flexibilité)

Clauses d'*opt-out* assorties d'un *opt-in* partiel

Les exemptions instituées par le traité d'Amsterdam ne sont plus de caractère général. Des formules souples d'*opt-in* ont été mises en place. Le système d'*opt-in* partiel connaît deux variantes. Les protocoles X et Y relatifs à la position de l'Irlande et de la Grande-Bretagne établissent les conditions selon lesquelles ces deux États peuvent choisir de participer dans la prise de décision et/ou l'application de certaines mesures adoptées dans un des domaines dont ils sont exempts. Le protocole Z relatif à la position du Danemark donne à cet État la possibilité d'appliquer une mesure adoptée dans le cadre de la coopération Schengen. Le Danemark ne peut pas participer dans le processus décisionnel comme c'est le cas de la Grande-Bretagne et de l'Irlande.

- Voir :
- Clause d'*opt-out* général
 - Clause d'*opt-in* général

Clauses de sauvegarde

Utilisées d'habitude lors de l'élargissement, ces clauses correspondent à la période de transition prévue par l'accord d'adhésion (Art. 226 TUE). Ces clauses cessent à la fin de la période de transition. Avec les clauses de dérogation, les clauses de sauvegarde constituent la forme minimale de différenciation admise avant le traité de Maastricht.

- Voir :
- Élargissement

Communautarisation

La communautarisation correspond au transfert d'un domaine relevant, dans le cadre institutionnel de l'Union, de la méthode intergouvernementale (deuxième et troisième pilier) caractérisée par la règle de l'unanimité, à la méthode communautaire (premier pilier).

La méthode communautaire est basée sur l'idée que la défense de l'intérêt général des citoyens de l'Union est mieux assurée lorsque les institutions communautaires jouent pleinement leur rôle dans le processus de décision, en respectant le principe de subsidiarité.

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, le transfert de certains domaines relevant de la justice et des affaires intérieures (troisième pilier) fait notamment l'objet de discussions.

Le traité d'Amsterdam consacre la communautarisation partielle de questions couvertes par le troisième pilier de l'Union. La communautarisation partielle est accompagnée par une différenciation matérielle (scission entre les matières qui restent dans le cadre intergouvernemental et celles qui sont transférées vers le pilier communautaire). De plus, la communautarisation est purement formelle, puisqu'elle comporte le transfert de certaines questions dans le premier pilier mais la méthode reste "intergouvernementale", la prise de décisions dans ces matières se fait à l'unanimité encore pour une période de cinq ans.

Voir : • Passerelle communautaire (JAI)

Compromis de Luxembourg

Le compromis de Luxembourg (janvier 1966) mit fin à la crise dite de "la chaise vide" durant laquelle la France ne siégeait plus au Conseil depuis juillet 1965. Ce compromis fut un constat de désaccord entre, d'une part, ceux qui lorsqu'un intérêt national très important était en cause, souhaitaient que les membres du Conseil s'efforcent dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions pouvant être adoptées par tous dans le respect de leurs intérêts mutuels et, d'autre part, la France qui était favorable à la poursuite des discussions jusqu'à ce qu'on parvienne à un accord unanime. Ultérieurement, d'autres États membres devaient rejoindre le point de vue français.

Le compromis n'a pas empêché le Conseil de prendre ses décisions conformément au traité CE qui prévoit, dans de nombreux cas, la majorité qualifiée. Il n'a d'ailleurs pas non plus gêné les membres du Conseil dans la poursuite de leurs efforts afin de rapprocher les points de vue, avant que le Conseil ne statue.

Le traité d'Amsterdam institutionnalise le "compromis de Luxembourg" dans les procédures de vote prévues pour la prise de décisions dans le cadre du deuxième pilier (Art. J.13 paragraphe 2 deuxième alinéa) et pour la mise en place d'une coopération renforcée dans le cadre du premier pilier (Art. 5A paragraphe 2 deuxième alinéa) et du troisième pilier (Art. K. 12. paragraphe 2).

Voir : • Processus d'Amsterdam

Conférence intergouvernementale (CIG)

Le concept de conférence intergouvernementale désigne une négociation entre les gouvernements des États membres dont les résultats permettent de modifier les traités. Il a une importance majeure au niveau de l'intégration européenne où les changements dans la structure institutionnelle et juridique — ou plus simplement dans le contenu des traités — ont toujours été les fruits de conférences intergouvernementales (ex: Acte unique européen et traité sur l'Union européenne).

Dans l'histoire de la Communauté européenne, on dénombre cinq conférences intergouvernementales, dont trois depuis 1985. La CIG de 1996 est la sixième et elle tiendra des réunions régulières, en principe une fois par mois, au niveau des ministres des Affaires étrangères. Les travaux seront préparés par un groupe composé d'un représentant de chaque ministre des Affaires étrangères des États membres et du Commissaire chargé des questions institutionnelles, le Secrétariat général du Conseil assurant l'organisation pratique de ces travaux. Le Parlement européen sera informé régulièrement de l'état d'avancement des discussions et il pourra faire valoir son point de vue sur toutes les questions débattues chaque fois qu'il l'estimera utile.

Voir : • Article N
• Programme de la Conférence intergouvernementale

Coopération politique européenne (CPE)

La coopération politique européenne (CPE) fut lancée de façon informelle en 1970 (suite au rapport Davignon), puis institutionnalisée par l'Acte unique européen en 1987. Elle prévoyait la consultation entre les

États membres dans les domaines relevant de la politique étrangère. Dans ce cadre, les États membres devaient prendre en considération les vues du Parlement européen et, dans la mesure du possible, défendre des positions communes au sein des organisations internationales. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a succédé à la CPE.

Voir: • Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Coopérations renforcées

Le concept de coopérations renforcées s'inscrit dans le contexte de la réflexion sur l'intégration différenciée. L'objectif visé par une telle forme de coopération serait de permettre à un nombre limité d'États membres, capables et désireux d'aller de l'avant, de poursuivre l'approfondissement de la construction européenne, dans le respect du cadre institutionnel unique de l'Union. À cet égard, notons que l'Union économique et monétaire est souvent mentionnée comme une forme déjà existante de coopération renforcée.

L'opportunité et les modalités de l'introduction dans le traité d'une clause générale relative aux coopérations renforcées font l'objet d'un débat central dans le cadre de la Conférence intergouvernementale. Les discussions concernent principalement le champ d'application d'une telle clause et l'opportunité de préserver un droit de veto pour les États membres non participants. Parallèlement, plusieurs autres questions appellent également des réponses, notamment la définition d'un seuil minimum d'États membres, l'octroi d'un droit d'initiative à la Commission, le financement, le rôle de la Cour de justice, etc.

Le traité d'Amsterdam contient un nouveau titre "Coopération plus étroite. Flexibilité" qui rend compatible le principe de coopération renforcée avec la construction européenne.

Voir: • Cadre institutionnel unique
• Intégration différenciée (flexibilité)
• Union économique et monétaire (UEM)

Critères de convergence

Dans le but d'assurer la convergence durable nécessaire à la réalisation de l'union économique et monétaire (UEM), le traité a fixé cinq critères de convergence qui devront être respectés par chaque État membre pour être en mesure de participer à la troisième phase de l'UEM. L'examen du respect de ces critères de convergence se fait sur base de rapports de la Commission et de l'Institut monétaire européen (IME). Ces critères sont les suivants :

- le rapport entre le déficit public et le produit intérieur brut ne doit pas dépasser 3% ;
- le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut ne doit pas dépasser 60% ;
- un degré de stabilité des prix durable, et un taux d'inflation moyen (observé au cours d'une période d'un an avant l'examen) qui ne doit pas dépasser de plus de 1,5% celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ;
 - un taux d'intérêt nominal moyen à long terme qui ne doit pas excéder de plus de 2% celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ;
 - les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen doivent être respectées, sans connaître de tensions graves, pendant au moins les deux dernières années précédant l'examen.

Le but des critères de convergence est d'assurer que le développement économique dans le cadre de l'UEM soit équilibré et qu'il n'implique pas de tensions entre les États membres. À cet égard, il faut noter que les critères concernant le déficit public et la dette publique devront continuer à être respectés après l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'UEM.

Voir : • Différenciation réglementée
• Union économique et monétaire (UEM)

D

Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 (Missions de Petersberg)

La Déclaration de Petersberg constitue un élément central dans la volonté de développer l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en tant que composante de défense de l'UE, et comme moyen de renforcer le

pilier européen de l'Alliance atlantique (OTAN). Les trois parties de cette déclaration définissent les lignes directrices du développement futur de l'UEO.

Les États membres de l'UEO s'y déclarent prêts à mettre à la disposition de celle-ci des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO. Les différents types de missions militaires pouvant incomber à l'UEO ont été définis: outre une contribution à la défense commune dans le cadre de l'application de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles modifié, les unités militaires des États membres de l'UEO pourraient être utilisées pour:

- des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
- des missions de maintien de la paix ;
- des missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

La déclaration de Petersberg indique également que l'UEO est prête à soutenir, au cas par cas et conformément à ses propres procédures, la mise en œuvre efficace des mesures de prévention des conflits et de gestion de crises, notamment les activités de maintien de la paix de la CSCE (devenue depuis OSCE) ou du Conseil de sécurité des Nations unies.

Parallèlement, la déclaration se prononce en faveur d'un solide partenariat transatlantique et souligne l'importance d'une mise en œuvre de la déclaration relative à l'UEO (n°30) annexée au traité de Maastricht. Le troisième volet de la déclaration porte sur l'élargissement de l'UEO : les États membres y définissent les droits et les obligations des autres États européens membres de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique en tant que futurs membres, observateurs ou membres associés.

- Voir :
- Défense collective
 - Membres associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
 - OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)
 - OTAN "rénovée"
 - Partenaires associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
 - Statut d'observateur auprès de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
 - Union de l'Europe occidentale (UEO)

Défense collective

L'idée de défense collective désigne la participation à la défense de l'Europe conformément aux traités de Bruxelles (article V) et de Washington (article 5) qui stipulent que les États signataires ont une obligation d'assistance en cas d'agression, afin de rétablir la sécurité.

Depuis 1949, l'organisation instaurée par le traité de Washington (OTAN) a été le garant principal de la sécurité en Europe de l'Ouest alors que l'Union de l'Europe occidentale a fonctionné au ralenti pendant presque trente ans. Néanmoins, il convient de noter que l'Union de l'Europe occidentale est la seule organisation strictement européenne ayant instauré une obligation de défense collective et automatique. Dans le cadre du développement d'une identité européenne de défense, l'UEO paraît aujourd'hui être appelé à jouer un rôle plus important.

- Voir :
- Eurocorps
 - EUROFOR/EUROMARFOR
 - OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)
 - OTAN "rénovée"
 - Politique de défense commune
 - Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)
 - Union de l'Europe occidentale (UEO)

Différenciation de l'engagement

Ce concept désigne les variations dans l'engagement des États membres par rapport aux objectifs de la coopération communautaire. Cette forme de variabilité connaît trois variantes. Il y a d'abord l'engagement total de tous les États membres par rapport aux objectifs de l'intégration européenne. Le marché unique peut être caractérisé par ce type d'engagement. La formule à plusieurs vitesses de type UEM représente une

variante à l'engagement total, avec un engagement à terme de treize États membres (acceptation de la finalité politique) accompagné par un désengagement opérationnel temporaire des États en dérogation. Les clauses d'exemption (*opt-out*) entraînent un désengagement total des États membres qui en bénéficient par rapport aux objectifs fixés. Le désengagement total peut être illustré par l'*opt-out* social britannique ainsi que par l'*opt-out* monétaire britannique et danois. Enfin, le système de l'abstention constructive dans le cadre du deuxième pilier engendre un désengagement opérationnel et financier de nature ponctuelle (tous les États membres ont souscrit aux objectifs communs de la PESC mais ont la possibilité de ne pas participer dans certains projets).

- Voir :
- Abstention constructive
 - *Opt-out*
 - Critères de convergence

Différenciation dérivée ou indirecte

La *différenciation dérivée* désigne les variations qui apparaissent de façon indirecte des dispositions du traité, soit du mécanisme de vote, soit comme effet de l'application d'une disposition du traité. La *différenciation dérivée* peut être de nature matérielle ou institutionnelle. La différenciation matérielle dérivée s'applique le mieux à l'acquis Schengen, scindé en "acquis Schengen" et "acquis communautaire" selon le choix des États en dérogation, le Danemark, l'Irlande et la Grande-Bretagne d'adopter des mesures prises en développement de cette coopération. La différenciation institutionnelle dérivée est une conséquence de clauses d'*opt-in* partiel mises en place par le traité d'Amsterdam. Les formations délibérantes du Conseil sont affectées à chaque fois qu'un des États en dérogation (Irlande et Grande-Bretagne) choisissent de participer dans les débats.

- Voir :
- Différenciation matérielle
 - Différenciation institutionnelle
 - *Opt-in* sélectif/partiel

Différenciation extérieure

Ce type de différenciation désigne les variations extérieures au cadre institutionnel de l'Union. Le modèle des cercles concentriques préfigurait une construction dans laquelle la dimension extérieure de l'Union ne devrait pas être négligée. Le meilleur exemple de différenciation extérieure est la structure membre de l'Union de l'Europe occidentale. Par l'inclusion de l'accord de Schengen dans le nouveau traité, une différenciation extérieure a été importé vers l'Union.

- Voir :
- Clause d'association de type Schengen
 - Cercles concentriques

Différenciation intérieure

La notion désigne les variations qui opèrent à l'intérieur de l'Union (institutions et acquis communautaire). Le traité d'Amsterdam consacre le modèle de l'*opt-out*. De ce fait, la différenciation intérieure selon le traité d'Amsterdam est de type à la carte.

- Voir :
- Cadre institutionnel unique
 - Clauses d'*opt-out*

Différenciation matérielle

La différenciation matérielle affecte principalement les domaines qui relevait du troisième pilier du traité de Maastricht. Le traité d'Amsterdam consacre la communautarisation partielle du troisième pilier par une scission des matières couvertes jusqu'à là par le Titre VI. Dans une certaine mesure, l'acquis Schengen est affecté par une

différenciation matérielle puisqu'il trouve bases juridiques dans le premier ainsi que dans le troisième pilier.

- Voir :
- Passerelle communautaire (JAI)
 - Communautarisation
 - Acquis Schengen

Différenciation négative

La différenciation négative compte toutes les formes de variabilité qui constituent un pas en arrière par rapport à la tradition communautaire d'unité, d'harmonisation. Les termes adjacents à connotation négative sont : *opt-out*, *opt-down* et l'abstention constructive.

- Voir :
- *Opt-out*
 - *Opt-down*
 - Différenciation de l'engagement

Différenciation non réglementée

La différenciation non réglementée relève du modèle à la carte. Il s'agit d'une variabilité dont rien ne permet de dire qu'elle ne perdurera pas.

- Voir :
- Europe "à la carte"
 - *Opt-out*

Différenciation positive

La notion désigne les arrangements flexibles qui constituent une avancée par rapport aux objectifs de la coopération européenne et par rapport aux coopérations déjà en place.

- Voir :
- Coopération renforcée
 - Groupe d'avant-garde

Différenciation réglementée

Il s'agit d'une forme de variabilité organisée selon des critères objectifs. L'exemple d'une différenciation réglementée est l'Union économique et monétaire. Les critères de convergences agissent comme catalyseur et cadre organisateur de la différenciation de type UEM.

- Voir :
- Cadre institutionnel unique
 - Union économique et monétaire

Directoire

Formule utilisé parfois pour désigner le groupe d'avant-garde, capable et désireux d'avancer sur la voie de l'intégration plus vite que les autres. Le même terme a été pour désigner un groupe formé par les grands États membres de l'Union et qui, à eux seuls, conduisent des actions au nom de l'Union et d'intérêt pour l'Union. Le groupe de contact pour l'ancienne Yougoslavie est le meilleur exemple.

Voir : • Groupe d'avant-garde

E

Élargissement

Le concept d'élargissement désigne les quatre vagues successives de nouvelles adhésions qu'a connu la Communauté européenne et par lesquelles neuf pays se sont jusqu'à présent ajoutés aux six pays fondateurs que sont l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Ces élargissements successifs ont été les suivants:

- 1973 : Danemark, Irlande et Royaume-Uni;
- 1981 : Grèce;
- 1986 : Espagne et Portugal;
- 1995 : Autriche, Finlande et Suède.

Face au nombre grandissant de candidats à l'adhésion, le concept d'élargissement revêt aujourd'hui un sens tout à fait particulier découlant de la conviction que le système issu du traité de Rome ne pourra plus fonctionner efficacement dans une Union de vingt-cinq à trente membres sans une réforme des institutions et de certaines politiques de l'Union européenne. Dès lors, un débat polarisé s'est ouvert autour des termes "élargissement" et "approfondissement". Pour certains, l'élargissement n'est pas envisageable sans une réforme en profondeur des institutions et du fonctionnement de l'Union européenne. Pour d'autres, l'élargissement constitue la priorité (avec souvent en arrière-pensée, l'idée qu'il diluera l'ambition politique de l'Union). Sur le plan institutionnel, la question de l'élargissement constitue un enjeu central de la Conférence intergouvernementale.

L'intégration différenciée avait été un des instruments de l'élargissement. La reprise intégrale de l'acquis communautaire était accompagnée par de mesures dérogatoires/de sauvegarde temporaires qui facilitaient l'ajustement des nouveaux adhérents.

Voir : • Approfondissement
• Conférence intergouvernementale (CIG)
• Programme de la Conférence intergouvernementale

Eurocorps

L'Eurocorps a été créé lors du 59^e sommet franco-allemand de La Rochelle, les 21 et 22 mai 1992. Depuis, trois autres États y ont adhéré : la Belgique (25 juin 1993), l'Espagne (10 décembre 1993) et le Luxembourg (7 mai 1996). Il comprend 50'000 hommes et est opérationnel depuis le 30 novembre 1995 (à l'issue de l'exercice PEGASUS-95).

L'Eurocorps s'inscrit dans la perspective de la construction d'une identité européenne de défense. Il peut intervenir en tant que tel dans le cadre de l'UEO (article V) ou de l'OTAN (article 5), et être mobilisé pour des missions humanitaires, d'évacuation de ressortissants, d'opérations de rétablissement ou de maintien de la paix, sous l'égide des Nations unies ou de l'OSCE. L'engagement de l'Eurocorps sous le contrôle politique de l'UEO a fait l'objet d'un accord conclu le 24 septembre 1993 et celui sous l'autorité de l'OTAN a été codifié par l'accord du 21 janvier 1993.

Voir : • Déclaration de Petersberg (missions de Petersberg)
• Défense collective
• EUROFOR/EUROMARFOR
• OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)
• OTAN "renovée"
• Politique de défense commune
• Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

- Union de l'Europe occidentale (UEO)

EUROFOR/EUROMARFOR

La Déclaration de Lisbonne (15 mai 1995) a entériné la décision de l'Espagne, la France et l'Italie d'organiser une force terrestre (EUROFOR) et maritime (EUROMARFOR). Celles-ci s'inscrivent dans le cadre de la définition d'une identité européenne de défense et de sécurité commune et devraient renforcer les capacités propres de l'Europe pour les opérations menées conformément à la Déclaration de Petersberg. Le Portugal a donné son accord pour participer à ces forces lorsque celles-ci sont employées dans le cadre de l'UEO, sans compromettre la mission de défense commune des États membres (article V UEO et article 5 OTAN).

- Voir :
- Défense collective
 - Déclaration de Petersberg (missions de Petersberg)
 - OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)
 - OTAN "rénovée"
 - Politique de défense commune
 - Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)
 - Union de l'Europe occidentale (UEO)

Europe "à géométrie variable"

L'Europe "à géométrie variable" désigne un mode d'intégration différenciée qui reconnaît l'existence de différences irrémédiables au sein de la structure intégrative en permettant une séparation permanente entre un groupe d'États membres et des unités intégratives moins développées.

Cette définition est reprise d'après un article de Alexander C-G. Stubb, "A Categorization of Differentiated Integration" publié dans *Journal of Common Market Studies* en juin 1996.

L'étude présente évite d'employer cette notion comme modèle d'intégration différenciée, en préférant le sens générique de la "géométrie variable".

- Voir :
- Cadre institutionnel unique
 - Intégration différenciée (flexibilité)

Europe "à la carte"

L'Europe "à la carte" désigne un mode d'intégration différenciée selon lequel les différents États membres sont à même de sélectionner, comme devant un menu, le domaine politique dans lequel ils aimeraient apporter leur participation, tout en ne conservant qu'un nombre minimal d'objectifs communs.

- Voir :
- Cadre institutionnel unique
 - Intégration différenciée (flexibilité)

Europe "à plusieurs vitesses"

L'Europe "à plusieurs vitesses" désigne un mode d'intégration différenciée selon lequel la poursuite d'objectifs communs est le fait d'un groupe d'États membres à la fois capables et désireux de progresser, impliquant l'idée que les autres suivront ultérieurement.

- Voir :
- Cadre institutionnel unique
 - Intégration différenciée (flexibilité)

G

Géométrie variable collatérale

On entend par la *géométrie variable collatérale au sein du système européen* les arrangements ou formules de coopération auxquelles des États membres et non-membres de l'Union participent. Ces coopérations ont des ramifications en dehors du cadre exclusif de la Communauté. Les relations ainsi établies ont des incidences importantes au niveau de la politique communautaire. Ces structures extérieures ont vocation à être intégrées à l'Union.

- Voir :
- Différenciation extérieure
 - Schengen
 - Union de l'Europe occidentale

Groupe d'avant garde

Le groupe d'avant-garde est constitué par les États membres de l'Union qui entendent poursuivre des objectifs d'intégration plus poussés plus vite que les autres États. Il s'agit du noyau européen qui le plus souvent est désigné par le paradigme du "ceux qui le veulent et le peuvent".

- Voir :
- Noyau dur
 - Directoire
 - Coopération renforcée

Groupe de réflexion

Créé par le Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994, le Groupe de réflexion a eu pour mission de préparer la Conférence intergouvernementale de 1996 (CIG) en proposant des options pour répondre aux défis intérieurs et extérieurs posés à l'Union.

Il était composé de représentants des ministres des Affaires étrangères des États membres, du Parlement européen (Elmar Brok, PPE, D et Élisabeth Guigou, PSE, F) et du commissaire chargé des questions institutionnelles, Marcelino Oreja Aguirre. Il était présidé par Carlos Westendorp, désigné par le gouvernement espagnol.

Afin de contribuer aux travaux du Groupe qui se sont déroulés de juin à décembre 1995, chaque institution a rédigé un rapport préalable portant sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne. Les conclusions du Groupe ont été transmises au Conseil Européen de Madrid (15 et 16 décembre 1995) et constituent une base de travail pour la conférence en cours.

- Voir :
- Conférence intergouvernementale (CIG)
 - Programme de la Conférence intergouvernementale

I

Identité européenne de sécurité et de défense

L'idée de développer une identité européenne de sécurité et de défense découle d'un double constat :

- l'Europe a été confrontée depuis quelques années à un environnement caractérisé par l'émergence de plusieurs foyers d'instabilité à l'Est (la Tchétchénie et la Bosnie-Herzégovine en constituent des exemples marquants).
- l'effacement relatif de l'engagement européen des États-Unis en matière de défense a créé un vide que l'Europe n'a pas su combler. Les dernières années ont ainsi souligné les limites d'une alliance (l'OTAN) se définissant en priorité par rapport à une menace extérieure, alors que le besoin d'une entité politique, animée par la conscience d'intérêts partagés, se fait sentir pour faire face aux nouveaux défis de la sécurité européenne.

Dans ce contexte, le Conseil de l'OTAN de janvier 1994 à Bruxelles a reconnu l'importance de définir une identité européenne spécifique en matière de sécurité et de défense. Celle-ci a commencé à se concrétiser à Berlin, lors du Conseil de l'OTAN du 3 juin 1996, grâce au développement du concept de Groupes de Forces Interarmées Multinationales (GFIM), souscrit par les Ministres de l'Alliance lors du Sommet de janvier 1994, qui permettront d'utiliser des capacités militaires de l'OTAN dans des opérations conduites par l'UEO sous son contrôle politique et sa direction stratégique. De plus, les Européens disposeront à l'intérieur de la structure militaire de l'OTAN d'éléments désignés dans des fonctions de commandement et disposant d'une "double casquette": OTAN et Europe. De telles dispositions de commandements européens devraient être identifiables et suffisamment bien structurés pour qu'une force opérationnelle militairement cohérente et efficace puisse être constituée rapidement.

- Voir:
- Union de l'Europe occidentale (UEO)

- OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)
- OTAN "rénovée"

Intégration de l'accord social (suppression du protocole social)

L'intégration de l'accord social désigne le processus au terme duquel l'*opting out* britannique concernant la politique sociale serait supprimé. Concrètement, ceci impliquerait la suppression du protocole social et l'intégration de l'accord social dans le droit commun du traité.

- Voir :
- Accord social
 - Opting out (clause d'exemption)
 - Politique sociale
 - Protocole social

Intégration différenciée (flexibilité)

L'intégration différenciée correspond à un processus d'intégration où les États membres choisissent de progresser selon des rythmes et/ou des objectifs différents. Elle s'oppose à la conception d'un ensemble monolithique d'États poursuivant des objectifs identiques à une cadence unique.

- Voir :
- Cadre institutionnel unique
 - Cercles concentriques
 - Clause de retrait de l'Union
 - Coopérations renforcées
 - Europe "à géométrie variable"
 - Europe "à la carte"
 - Europe "à plusieurs vitesses"
 - Protocole social

M

Majorité qualifiée renforcée

L'idée de prévoir le recours à une majorité qualifiée renforcée découle de la conviction, partagée par certains États membres (ainsi que la Commission européenne), que le maintien de la règle de l'unanimité mènerait fréquemment à la paralysie dans une Union élargie. Dès lors, le recours à l'unanimité pourrait dans certains cas être remplacé par une majorité qualifiée renforcée, supérieure au seuil normal de 71% des voix qui caractérise généralement le vote majoritaire. Le champ d'application et la définition du seuil d'une telle majorité a fait l'objet de plusieurs propositions.

- Voir :
- Élargissement

Membres associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)

Dans leur Déclaration de Maastricht du 10 décembre 1991, les États membres de l'UEO ont invité les États européens membres de l'OTAN (mais non de l'Union européenne) à devenir membres associés de l'UEO. Ces États sont au nombre de trois : l'Islande, la Norvège et la Turquie. Les membres associés, dont le statut a été précisé par la Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992, peuvent participer pleinement aux réunions du Conseil de l'UEO et de ses groupes de travail. Ils ont la possibilité d'être associés à la Cellule de planification de l'UEO par une procédure de liaison permanente. Ils ont également le droit de s'exprimer, mais sans pouvoir bloquer une décision faisant l'objet d'un consensus entre les États membres. Ils peuvent s'associer à leurs décisions et participer éventuellement aux opérations militaires de l'UEO sous l'égide de celle-ci.

- Voir :
- Partenaires associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
 - Statut d'observateur auprès de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
 - Union de l'Europe occidentale (UEO)

Méthode classique communautaire

La *méthode classique communautaire* désigne la manière dont la Communauté a conduit le processus d'élargissement jusqu'en 1995, avec un accent exclusif sur

l'acceptation par les pays candidats de l'acquis communautaire. Les négociations ont concerné seulement les périodes de transition. La méthode classique de l'élargissement était fondée sur cinq principes fixes, dérivés de la prise en compte des droits et des obligations qui incombent à tout État membre. Les principes qui régissaient la formule classique de l'élargissement sont :

- 1) **Le candidat (ou les candidats) accepte l'ensemble de l'acquis communautaire. Il n'y a pas de dérogation permanente possible ;**
- 2) **Les négociations formelles d'adhésion sont concentrées exclusivement sur la capacité pratique des candidats d'appliquer l'acquis ;**
- 3) **Les problèmes qui apparaissent dus à la diversité économique d'une Communauté élargie sont abordés par la création de nouveaux instruments politique superposés sur ceux déjà existants plutôt que de réformer ces derniers ;**
- 4) **Les nouveaux membres sont intégrés dans la structure institutionnelle de la Communauté sur la base d'une adaptation échelonnée limitée, facilitée par la promesse d'une révision fondamentale après l'élargissement ;**
- 5) **La Communauté préfère négocier avec un groupe d'États qui ont déjà de fortes relations entre eux.**

Les difficultés que les négociations des quatre élargissements précédents ont fait apparaître devront conduire à une adaptation de cette démarche. L'élargissement aux pays de l'AELE a été probablement le dernier à se faire selon les mécanismes de l'orthodoxie communautaire.

Voir : • Élargissement

Méthodes communautaire et intergouvernementale

La méthode communautaire désigne le mode de fonctionnement institutionnel du premier pilier de l'Union européenne. Dans le respect du principe de subsidiarité, elle repose sur une logique d'intégration et se caractérise notamment par les éléments principaux suivants :

- le monopole du droit d'initiative de la Commission ;
- le recours général au vote à la majorité qualifiée au Conseil ;
- le rôle actif du Parlement européen (avis, propositions d'amendements, etc.) ;
- l'uniformité d'interprétation du droit communautaire assurée par la Cour de justice.

Elle s'oppose au mode de fonctionnement institutionnel des deuxième et troisième piliers qui repose sur une logique de coopération intergouvernementale (méthode intergouvernementale) se caractérisant par les éléments principaux suivants:

- le droit d'initiative de la Commission, soit partagé avec les États membres soit limité à certains domaines spécifiques ;
- l'unanimité au Conseil ;
- le rôle consultatif du Parlement européen ;
- le rôle limité de la Cour de justice.

Voir : • Cadre institutionnel unique
• Piliers de l'Union européenne

Monsieur ou Madame PESC

La terminologie "Monsieur ou Madame PESC" appartient au jargon communautaire et se rapporte à la question de savoir si, et sous quelle forme, le fait de prévoir une fonction particulière nouvelle dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) permettrait à l'Union de s'exprimer avec davantage de visibilité et de cohérence sur la scène internationale en se donnant un visage et une voix plus perceptible.

La création d'une telle fonction fait l'objet de discussions dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

Voir : • Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

N

Noyau dur

La notion de noyau dur désigne un groupe restreint de pays capables et désireux d'approfondir la coopération entre eux. Cette idée est à replacer dans le cadre plus large du débat sur la flexibilité, qui devrait permettre d'ancrer l'intégration différenciée dans le cadre institutionnel de l'Union afin d'éviter que des noyaux durs se forment en dehors de celui-ci (ex: le système de Schengen).

Voir :

- Intégration différenciée (flexibilité)

O

Opt-ahead

Terme utilisé pour désigner le choix de certains États membres "d'aller de l'avant" sur la voie de l'intégration. Synonyme du terme *opt-up* utilisé par certains auteurs.

Voir :

- Coopération renforcée
- Groupe d'avant-garde

Opt-down

Le terme est utilisé pour marquer le désengagement d'un État membre vis-à-vis un objectif qu'il avait antérieurement accepté. La clause d'exemption relative à l'application de certains aspects de l'article 7A obtenue par la Grande-Bretagne et l'Irlande à Amsterdam constitue un *opt-down* par rapport aux objectifs de libre circulation des personnes communautaires.

Voir :

- Différenciation négative

Opt-in

L'*opt-in* désigne le choix d'un États d'entrer à une coopération plus étroite dont il s'était tenu à l'écart initialement. La suppression de l'accord et du protocole social à Amsterdam est une conséquence de l'*opt-in* britannique. La Grande-Bretagne avait obtenu un *opt-out* de la politique sociale à Maastricht.

L'*opt-in* est un des principes à la base du fonctionnement de la coopération plus étroite. La coopération renforcée doit être ouverte à tout moment à tout État membre désireux de la joindre.

Voir :

- Intégration de l'accord social
- Coopération renforcée

Opt-in partiel/sélectif

Le traité d'Amsterdam offre aux États qui ont obtenu des dérogations de type *opt-out* une possibilité de participation partielle et sélective à la prise de décisions ou à l'application de certaines mesures qui les intéressent. La possibilité d'*opt-in* est différente pour la Grande-Bretagne et l'Irlande, qui peuvent participer dans le processus décisionnel ainsi qu'à l'application de certaines mesures, et pour le Danemark qui peut seulement appliquer une telle décision.

Voir :

- Clauses d'*opt-out* assorties d'un *opt-in* partiel

Opting out (clause d'exemption)

Le concept d'*opting-out* correspond à une dérogation, accordée à un pays ne souhaitant pas se rallier aux autres États membres dans un domaine particulier de la coopération communautaire, afin d'empêcher un blocage général. C'est ainsi que le Royaume-Uni n'a pas souhaité participer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM) et que des clauses similaires ont été octroyées au Danemark en ce qui concerne l'UEM, la défense et la citoyenneté européenne. Ces exemptions constituent des précédents importants dans le cadre du débat actuel sur l'organisation de la flexibilité qui est un élément central de la Conférence intergouvernementale.

- Voir :
- Conférence intergouvernementale (CIG)
 - Intégration différenciée (flexibilité)
 - Protocole social

Opt-up

- Voir :
- *Opt-ahead*

Orthodoxie communautaire

- Voir :
- Méthode classique communautaire

OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (également connu sous le nom de Pacte Atlantique) a été fondée en 1949 et son siège est à Bruxelles. Elle comprend 16 États membres qui sont les membres de l'UE (sauf l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède), le Canada, les États-Unis, l'Islande, la Norvège et la Turquie.

La politique de l'Union respecte les obligations découlant pour certains États membres du traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre. La Déclaration n°30, annexée au traité sur l'Union européenne, clarifie les futures relations entre l'OTAN et l'UEO, cette dernière étant la composante de défense de l'Union et le moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique.

- Voir :
- Défense collective
 - OTAN "renovée"
 - Politique de défense commune
 - Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)
 - Union de l'Europe occidentale (UEO)

OTAN "renovée"

L'OTAN "renovée" fait référence à un processus de redéfinitions des missions et du fonctionnement de l'OTAN. Ce processus est caractérisé par la reconnaissance d'une identité européenne de défense, du renforcement de la composante européenne du système de sécurité transatlantique, d'un nouveau rôle à jouer pour l'UEO et des perspectives d'une ouverture désormais possible de l'OTAN aux pays d'Europe centrale et orientale.

Il devrait s'accompagner d'un approfondissement des relations de l'OTAN avec les pays tiers au travers des Partenariats pour la paix. Dans ce contexte, un défi majeur sera d'instaurer un partenariat solide, stable et durable avec la Russie.

- Voir :
- Défense collective
 - OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)
 - Politique de défense commune
 - Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)
 - Union de l'Europe occidentale (UEO)

P

Partenaires associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)

Le statut de partenaire associé vise dix pays d'Europe centrale et orientale: la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et les trois États baltes. Il leur permet de participer aux réunions du Conseil de l'UEO où ils sont régulièrement informés des activités des groupes de travail du Conseil auxquels ils peuvent être invités à participer sur une base ad hoc. Ils peuvent également avoir une procédure de liaison avec la Cellule de planification. Enfin, ils peuvent s'associer aux décisions prises par les États membres en ce qui concerne les missions suivantes prévues par la Déclaration de Petersberg : missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix.

- Voir :
- Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 (Missions de Petersberg)

- Membres associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
- Statut d'observateur auprès de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
- Union de l'Europe occidentale (UEO)

Partial / affiliate membership

L'idée de la création d'un statut de membre partiel/affilié à l'Union pour les pays de l'Europe centrale et orientale a été lancée en 1991 par Frans Andriessen dans un discours à la 69e assemblée plénière des Eurochambres, et reprise en 1993 par les ministres des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne et de l'Italie, Douglas Hurd et Giulio Andreotti. L'idée était de donner aux candidats à l'adhésion la qualité de membres de l'Union mais de limiter leur participation aux activités des deuxième et troisième piliers en attendant qu'ils soient en mesure de rejoindre le pilier communautaire. La proposition a été abandonnée aussitôt puisqu'elle équivalait à créer un statut de membre de deuxième catégorie pour ces pays.

Toutefois, on pourrait se demander si l'association, par le traité d'Amsterdam, de l'Islande et de la Norvège à la coopération Schengen n'équivaut, de facto, à la mise en place d'une tel statut de membre affilié/partiel

Voir : • Schengen

Passerelle communautaire (JAI)

L'article K.9 donne la possibilité de rendre applicables les dispositions communautaires (majorité qualifiée prévue à l'article 100 C) à certains domaines du titre VI. Le recours à cette possibilité dite de la "passerelle" nécessite l'unanimité du Conseil ainsi que les ratifications de chaque État membre selon ses dispositions constitutionnelles nationales.

Voir : • Communautarisation
• Justice et affaires intérieures (JAI)

Phénomène d'exportation

Le traité d'Amsterdam intègre les missions de type Petersberg. L'Union aura recours à l'UEO pour l'élaboration et la mise en œuvre des décisions relatives à ces missions. Le traité stipule que tous les États membres participent "sur pied d'égalité" dans "la planification et la prise de décisions au sein de l'UEO". Il s'agit donc d'un transfert du statut d'égalité des États membres de l'Union vers l'UEO, dans le cadre duquel ils bénéficient de statuts différents.

Voir : • Union de l'Europe occidentale
• Statut d'observateur auprès de l'UEO
• Membres associés de l'UEO

Phénomène d'importation

Ce phénomène connaît trois variantes. Premièrement, il s'agit de variations purement administratives conséquence de la mise en place d'une unité d'analyse de planification et d'alerte rapide et dont le personnel provient du Secrétariat général, des États membres de la Commission et de l'UEO.

En deuxième lieu, l'intégration de l'accord de Schengen est accompagnée par la reprise intégrale de l'acquis de Schengen. L'Union accepte donc en entier un bloc législatif élaboré en dehors de son cadre institutionnel. On pourrait situer ici l'importation vers l'Union d'une différenciation extérieure à l'Union par l'association de l'Islande et de la Norvège dans le cadre de la coopération Schengen.

En troisième lieu, la communautarisation partielle du troisième pilier ainsi que l'inclusion de l'accord de Schengen dans le traité a été accompagné par l'octroi de clauses d'*opt-out* au bénéfice de trois États membres. De ce fait, le premier pilier est affecté par une différenciation négative. Le phénomène d'importation concerne la politisation du premier pilier.

- Voir :
- Schengen
 - Unité d'analyse, de planification et d'alerte rapide

Piliers de l'Union européenne

Le jargon communautaire fait référence aux trois piliers du traité sur l'Union européenne qui sont les suivants:

- la dimension communautaire qui correspond aux dispositions incluses dans le traité instituant la Communauté européenne : citoyenneté de l'Union, politiques de la Communauté, Union économique et monétaire, etc. (premier pilier);
- la politique étrangère et de sécurité commune qui est couverte par le titre V du traité sur l'Union européenne (deuxième pilier);
- la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures qui est couverte par le titre VI du traité sur l'Union européenne (troisième pilier).

- Voir :
- Cadre institutionnel unique

Politique de défense commune

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne inclut la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. Dans ce contexte, l'Union européenne demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions liées à la défense (article J.4 du traité sur l'Union européenne).

La politique de défense commune constitue un élément d'une politique de sécurité au sens large. Elle a pour objet de réduire les risques menaçant les valeurs communes, les intérêts fondamentaux de l'Union et de ses États membres, de contribuer au maintien et au renforcement de la paix conformément à la Charte des Nations unies, l'Acte final d'Helsinki, le traité de Washington (OTAN) et le traité de Bruxelles modifié (UEO).

S'appuyant sur une analyse approfondie des intérêts, elle a pour principe une démarche collective fondée sur la coopération établie au sein de l'OTAN et de l'UEO. S'adaptant aux données nouvelles de la sécurité du continent européen et à l'évolution du partenariat transatlantique, elle associe à sa réflexion les partenaires associés de l'Europe centrale et orientale. De plus, elle développe le dialogue et les échanges d'information avec la Russie et l'Ukraine (conclusions préliminaires du Conseil de l'UEO, Noordwijk, 14.11.1994).

- Voir :
- Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 (Missions de Petersberg)
 - OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)
 - OTAN "rénovée"
 - Partenaires associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
 - Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)
 - Union de l'Europe occidentale (UEO)

Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

La PESC est instituée et régie par le titre V du traité sur l'Union européenne. Elle a remplacé la Coopération Politique Européenne (CPE) et prévoit la définition à terme d'une politique commune de défense, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.

Les objectifs de ce deuxième pilier de l'Union sont définis à l'article J.1 et sont poursuivis par le biais d'instruments juridiques propres (action commune, position commune), adoptés à l'unanimité au sein du Conseil.

- Voir :
- Abstention constructive (abstention positive)
 - Cadre institutionnel unique
 - Piliers de l'Union européenne
 - Titre V (PESC)
 - Union de l'Europe occidentale (UEO)
 - Unité d'analyse et de planification (cellule d'analyse commune)

Politique monétaire

Les dispositions relatives à la politique monétaire sont incluses dans les articles 105 à 109 et constituent un élément fondamental de l'union économique et monétaire (UEM). Sa mise en œuvre prévoit plusieurs procédures décisionnelles selon les questions traitées :

- la procédure visée à l'article 109 C avec consultation de la BCE, pour l'émission de pièces par les États membres (art. 105 A, par. 2);
- la majorité qualifiée du Conseil sur recommandation soit de la Banque centrale européenne (BCE) soit de la Commission après consultation de la BCE, pour la définition des orientations de la politique de change (art. 109, par. 2);
- la majorité qualifiée au Conseil sur recommandation de la BCE et après consultation du Parlement européen et de la Commission, pour les mesures de mise en application prévues par les statuts du système européen de banques centrales (SEBC) (art. 106, par. 6) et pour les limites et conditions selon lesquelles la BCE est habilitée à infliger des amendes (art. 108 A, par.3);
- la majorité qualifiée au Conseil sur recommandation de la BCE et après consultation de la Commission et l'avis conforme du Parlement européen, pour les modifications techniques des statuts du SEBC (art. 106, par. 5);
- l'unanimité du Conseil sur recommandation de la BCE, ou de la Commission et après consultation de la BCE, ainsi que la consultation du Parlement européen, pour les taux de change de l'ECU vis-à-vis des monnaies non communautaires (art. 109, par. 1).

Notons que les dispositions institutionnelles (art. 109 A-109 D) et transitoires (art. 109 E-109 M) concernant le titre VI du traité CE (politique économique et monétaire) connaissent des procédures décisionnelles particulières, distinctes de celles que nous avons ici identifiées.

- Voir :
- Critères de convergence
 - Union économique et monétaire (UEM)

Politique sociale

La politique sociale relève d'une compétence partagée entre la Communauté et les États membres et vise l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès (traité instituant la Communauté européenne). A ces objectifs s'ajoutent, dans l'accord social à 14 États membres (auquel le Royaume-Uni n'a pas souscrit), la promotion de l'emploi, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines et la lutte contre les exclusions. Il découle de l'existence de ces deux textes (traité + accord social) que la politique sociale connaît deux bases juridiques applicables distinctes prévoyant des procédures décisionnelles différentes :

- le traité instituant la Communauté européenne, qui contient des dispositions concernant tous les États membres (titre VIII). Les mesures prises sur base de ce titre le sont en vertu de la procédure visée à l'article 109 C (coopération) et après consultation du Comité économique et social (sauf pour les mesures touchant la sécurité sociale, qui requièrent l'unanimité : article 121);
- l'accord social annexé au protocole social, qui contient des dispositions concernant 14 États membres ("opting out" du Royaume-Uni). Les mesures prises sur base de cet accord le sont en vertu de la procédure visée à l'article 109 C (coopération) et après consultation du Comité économique et social pour les mesures relevant de l'article 2(§ 2). Elles nécessitent l'unanimité du Conseil et la consultation du Parlement européen et du Comité économique et social lorsqu'elles relèvent de l'article 2 (§ 3). Enfin, elles nécessitent la majorité qualifiée au Conseil lorsqu'elles relèvent de l'article 4 (si elles ne touchent pas également à l'article 2, § 3) et l'unanimité du Conseil (si elles touchent également à l'article 2, § 3).

- Voir :
- Accord social
 - Cadre institutionnel unique
 - Intégration de l'accord social (suppression du protocole social)
 - Intégration différenciée (flexibilité)
 - Protocole social

Processus d'Amsterdam

Le terme a été utilisé dans cette étude pour désigner l'ensemble des travaux durant la Conférence intergouvernementale de 1996, de Turin à Amsterdam, sous trois présidences, italienne, irlandaise et néerlandaise.

- Voir :
- Conférence intergouvernementale
 - Programme de la Conférence intergouvernementale

Programme de la Conférence intergouvernementale

Le Conseil européen de Turin (29 mars 1996) a identifié un certain nombre de défis intérieurs et extérieurs auxquels la Conférence intergouvernementale devra faire face, notamment la compétitivité et la création d'emplois, le terrorisme, le trafic de drogue et la criminalité internationale, les pressions migratoires, les déséquilibres écologiques, etc.

De plus, le Conseil européen a tenu à mettre en évidence l'élargissement en tant que défi pour l'Union sous tous ses aspects institutionnels, procéduraux et liés au fonctionnement efficace de l'Union. Dans cette perspective, la capacité d'action de l'Union devra être préservée, tout en maintenant l'acquis communautaire et en le développant, dans le respect de l'équilibre institutionnel.

Le Conseil européen a traduit ces défis en trois priorités majeures:

- la création d'une Union plus proche des citoyens;
- l'amélioration des institutions dans un but de démocratie et d'efficacité;
- le renforcement de la capacité d'action extérieure de l'Union.

Concrètement, le mandat de la Conférence intergouvernementale (CIG), dont la base juridique est constituée par l'article N, a été en partie fixé par le traité lui-même et certaines des déclarations qui lui sont jointes. Ainsi :

- le cinquième paragraphe de l'article B précise qu'afin de maintenir et développer l'acquis communautaire, la CIG devra examiner "... dans quelle mesure les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires.";
- l'article 189 B(8) prévoit l'élargissement possible du champ d'application de la Procédure visée à l'article 189 B (codécision) à d'autres domaines;
- les articles J.4 (6) et J.10 envisagent la révision de la PESC "en vue de promouvoir l'objectif du présent traité et compte tenu de l'échéance de 1998 dans le cadre de l'article XII du traité de Bruxelles";
- la Déclaration n°1 énonce la possibilité d'introduire dans le traité instituant la Communauté européenne des titres relatifs aux domaines de la protection civile, de l'énergie et du tourisme;
- la Déclaration n°6 demande que la question de l'établissement d'une hiérarchie des normes soit examinée par la CIG.

Plusieurs Conseils européens sont convenus d'ajouter d'autres sujets à l'ordre du jour de la CIG :

- le nombre des membres de la Commission, la pondération des voix au sein du Conseil et les mesures jugées nécessaires pour faciliter et rendre plus efficaces les travaux des institutions;
- les conditions institutionnelles devant assurer un fonctionnement efficace des institutions dans la perspective d'un élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale ainsi que Malte et Chypre.

Suite à des accords interinstitutionnels, les questions suivantes seront aussi traitées :

- les procédures budgétaires et les questions touchant la classification des dépenses;
- les modalités de la comitologie pour des actes adoptés en codécision.

Cet ordre du jour pourrait encore être enrichi, conformément à l'article N, par d'autres questions soulevées par les institutions communautaires ou par les États membres.

- Voir :
- Article N
 - Conférence intergouvernementale (CIG)

Protocole social

Le protocole social a été adopté par le Conseil européen en décembre 1991 à Maastricht. Il est annexé au traité sur l'Union européenne et s'inscrit dans le prolongement de la Charte sociale européenne. Il a été signé par 12 États membres constatant la volonté de 11 États membres (le Royaume-Uni ne partageant pas, à cet égard, les objectifs fixés par les autres États membres) de procéder à des avancées significatives sur base de l'accord social annexé au protocole. Depuis l'élargissement de l'Union vers l'Autriche, la Finlande et la Suède, ce protocole traduit la volonté de 14 États membres.

- Voir :
- Accord social
 - Cadre institutionnel unique
 - Intégration de l'accord social (suppression du protocole social)
 - Intégration différenciée (flexibilité)
 - Politique sociale

S

Schengen (accord et convention)

L'accord de Schengen désigne l'accord signé le 14 juin 1985 à Schengen entre l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, visant à supprimer progressivement les contrôles aux frontières communes et instaurant un régime de libre circulation pour toutes les personnes, ressortissants des États signataires, des autres États de la Communauté ou de pays tiers.

La convention de Schengen a été signée le 19 juin 1990 par ces cinq États. Elle définit les conditions d'application et les garanties de mise en œuvre de cette libre circulation. Elle modifie les lois nationales et est soumise à la ratification parlementaire. L'Italie (1990), l'Espagne et le Portugal (1991) puis la Grèce (1992) se sont ajoutés à liste des signataires.

L'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède ont aussi ratifié la convention de Schengen. Les trois derniers pays, au moment de leur adhésion à la convention de Schengen, sont liés à l'Islande et à la Norvège par une zone de voyage commune (*Passport Union*) établie depuis 1958. De ce fait, l'Islande et la Norvège se trouvent intrinsèquement associées à la coopération Schengen.

- Voir :
- Intégration différenciée (flexibilité)

Statut d'observateur auprès de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)

Dans leur Déclaration de Maastricht du 10 décembre 1991, les États membres de l'organisation ont proposé que les autres États membres de l'Union européenne soient invités à devenir membres de l'UEO, ou à devenir observateurs. L'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède détiennent le statut d'observateur qui implique qu'ils peuvent assister aux réunions du Conseil de l'UEO, être invités aux réunions des groupes de travail et, sur demande, y prendre la parole.

- Voir :
- Membres associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
 - Partenaires associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
 - Union de l'Europe occidentale (UEO)

Subsidiarité

Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant constamment que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit — sauf pour les domaines de sa compétence exclusive — que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité qui supposent que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

Le Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 a défini les principes fondamentaux de la notion de subsidiarité et les lignes directrices d'interprétation de l'article 3B qui ancre la subsidiarité dans le traité sur l'Union européenne. Ses conclusions ont été reprises dans une déclaration qui sert encore aujourd'hui de pierre angulaire au principe de subsidiarité. Afin de renforcer l'application rigoureuse de ce principe dans la pratique, certains États membres souhaitent voir inscrites dans le traité les principales dispositions de la Déclaration d'Edimbourg.

Parallèlement à cette déclaration des États membres, la Commission européenne a présenté au cours de ce même Conseil une série de propositions en instance et de législation en vigueur qu'elle estimait pouvoir être réexaminées à la lumière du principe de subsidiarité. Elle rédige par ailleurs chaque année un rapport destiné au Conseil européen et au Parlement européen sur l'application de ce principe.

Système européen

Le système européen désigne le cadre des relations de l'UE avec des tiers parties, relations régies soit par le droit communautaire soit par le droit international. Ces relations sont limitées au cadre géographique de l'Europe, influencent la politique communautaire ou recoupent des domaines de la compétence communautaire. On situe ici les relations de l'UE avec l'UEO, l'accord de Schengen établi en dehors du cadre communautaire qui recoupe des domaines de la compétence de la Communauté et auquel 13 des États membres de l'Union participent, et les accords de coopération entre l'Union et les pays de l'AELE, accords régis par le droit communautaire.

Voir : • Géométrie variable collatérale

T

Titre V (PESC)

Le titre V du traité sur l'Union européenne contient les dispositions établissant une politique étrangère et de sécurité commune. Il comprend les articles J à J.11.

Voir : • Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Titre VI (JAI)

Le titre VI du traité sur l'Union européenne contient les dispositions établissant une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Il comprend les articles K à K.9.

Voir : • Piliers de l'Union

U

Union de l'Europe occidentale (UEO)

L'UEO est une organisation de coopération pour la défense et la sécurité qui a été fondée en 1948. Elle est constituée des États membres de l'UE (sauf l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède qui y ont un statut d'observateur). L'Islande, la Norvège et la Turquie sont des États associés. Le traité sur l'Union européenne l'a élevée au rang de "partie intégrante du développement de l'Union européenne". Dans ce cadre, il revient à l'UEO d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions qui ont des implications dans le domaine de la défense.

Voir : • Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 (Missions de Petersberg)
• Membres associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)

- Partenaires associés de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
- Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)
- Statut d'observateur auprès de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)

Union économique et monétaire (UEM)

L'union économique et monétaire désigne un processus visant à harmoniser les politiques économiques et monétaires des États membres de l'Union, dans le but d'instaurer une monnaie unique. Elle a été l'objet d'une des deux conférences intergouvernementales lancées en décembre 1990. Le traité prévoit que l'UEM se déroule en trois phases :

- Phase n°1 (terminée en décembre 1993) : la libre circulation des capitaux entre les États membres, le renforcement de la coordination des politiques économiques et l'intensification de la coopération entre banques centrales;
- Phase n°2 (en cours depuis janvier 1994) : la convergence des politiques économiques et monétaires des États membres (en vue d'assurer la stabilité des prix et une situation saine des finances publiques);
- Phase n°3 (prévue au plus tard pour le 1er janvier 1999) : la création d'une banque centrale européenne, la fixation des taux de change et l'introduction d'une monnaie unique.

- Voir :
- Conférence intergouvernementale (CIG)
 - Critères de convergence

Unité d'analyse et de planification (cellule d'analyse commune)

L'idée de créer une unité d'analyse et de planification dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) se base sur le point de vue que pour être efficace, la PESC nécessite une analyse plus perspicace et plus précoce des évolutions extérieures à long, moyen et court terme. Dans cette optique, les décisions relevant de la PESC devraient s'appuyer sur une meilleure analyse qui soit commune aux membres de l'Union. Une unité d'analyse et de planification permettrait de combler les lacunes actuelles, en fournissant à la présidence et à la Commission des éléments utiles pour la formulation et la cohérence de leurs propositions.

La composition et le fonctionnement de la cellule fait l'objet de discussions lors de la Conférence intergouvernementale.

Le traité d'Amsterdam offre le cadre légal pour la mise en place d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide. La mise en place de cette unité s'accompagne d'une différenciation due à un phénomène d'importation, de nature purement formelle et administrative, le personnel de cette unité étant fourni par le Secrétariat du Conseil, la Commission, les États membres et l'UEO.

- Voir :
- Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Abréviations utilisées

AELE	Association européenne de libre-échange
BCE	Banque centrale européenne
CE	Communauté européenne
CIG	Conférence intergouvernementale
COREPER	Comité des représentants permanents
EEE	Espace économique européen
JAI	Justice et affaires intérieures
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord
PAC	Politique agricole commune
PDC	Politique de défense commune
PECO	pays d'Europe centrale et orientale
PESC	politique étrangère et de sécurité commune
SEBC	Système européen de banques centrales
TCE	Traité instituant la Communauté économique européenne (25 mars 1957)
TUE	Traité sur l'Union européenne (7 février 1992)
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale

Bibliographie

Sources

- "Addendum au cadre général pour un projet de révision des traités", Dublin II, CONF 2500/ 96 ADD 1, Bruxelles, le 20 mars 1997.
- "CIG 96, Rapport du groupe de réflexion", *Revue trimestrielle de droit européen* 32(1) (janvier-mars 1996), pp. 144-96.
- , Briefing on the Common Foreign and Security Policy.
- , Briefing on the 1996 Intergovernmental Conference and the Enlargement of the European Union.
- , Briefing No.4: Differentiated Integration.
- Draft Treaty, Dublin II*, Projet de traité de la présidence irlandaise, le 5 décembre 1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/general/pres/index.html#download>
- IGC Flash, "A Briefing on Flexibility", le 4 août 1996, <http://alli.fi/~jef/igc/igcFlash.html>
- , "French-German proposal on Flexibility", le 9 octobre 1996, <http://alli.fi/~jef/igc/igcFlash.html>.
- , "Dutch Presidency Starts with Rough Issues"; "Blueprints for a Flexibility Clause", le 14 janvier 1997, <http://alli.fi/~jef/igc/igcFlash.html>
- IGC Update, No. 3, "The 'Flexibility Clause': could it unravel the Union?", le 11 octobre 1996, <http://www.connect.ie/users/iea/igclinks.htm>
- , No.4, "Institutional Reform and Flexibility - the gaps in the map", le 13 décembre 1996, <http://www.connect.ie/users/iea/igclinks.htm>.
- , No.5, "Flexibility: The False Promise ?", le 7 février 1997, <http://www.connect.ie/users/iea/igclinks.htm>
- Lettre commune franco-allemande du 6 décembre 1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state.fr/kohl.htm>
- Lettre conjointe du ministre français des Affaires étrangères, Hervé de Charette, et du ministre allemand des Affaires étrangères, Klaus Kinkel, adressée au président de l'Union européenne, Dick Spring, Paris/Bonn, 17 octobre 1996.
- Lettre commune du chancelier allemand Helmut Kohl et du président français Jacques Chirac au président du Conseil européen, 68e sommet des chefs d'États, le 9 décembre 1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fr/kohlchir.htm>
- Projet de traité d'Amsterdam, Bruxelles, 19 juin 1997, CONF 4001/97 (texte multigraphié, 145 p.) [Jusqu'en octobre 1997, le projet a également été disponible en ligne (<http://ue.eu.int/Amsterdam/fr/treaty/treaty.htm>) ; pour les dispositions relatives à la flexibilité, voir l'Annexe, pp. 139-62 ci-dessus.]
- Resolution on : (i) Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference ; (ii) evaluation on the work of the Reflection Group and definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the IGC, based on Dury/ Maij-Weggen report, A4 - 0068/ 96, le 3 mars 1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlment/opinion.html>
- Task Force, "Conférence intergouvernementale", *Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam*, Commission européenne, Bruxelles, le 7 juillet 1997, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/commissn/tfcig.htm>
- , "La réforme de l'Union en 150 définitions", <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/fr/g4000.htm>

Ouvrages et articles

- BALDWIN, Richard E., *Towards an Integrated Europe*, Londres, Centre for Economic Policy Research, 1994.

- BERNARD, Luc D., "Considérations économiques sur les conditions de l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'AELE et à ceux d'Europe centrale et orientale", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 386, mars 1995, pp. 91-94.
- BIGO, Didier, "Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne", *Politique étrangère* 61 (1996), pp. 125-37.
- BLICHNER, C. Lars, SANGOLT Linda, "The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities", *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 7 (1994), pp. 284-306.
- BOISSIEU, Christian de, "A propos de la monnaie unique européenne", *Revue politique et parlementaire* 98, no. 981, janvier-février 1996, pp. 30-38.
- BOMMENSATH, Maurice, "L'Europe au-delà de Maastricht et face à l'élargissement vers l'Est", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 387, avril 1995, pp. 213-19.
- BONVICINI, Gianni, LOUIS Jean-Victor, VASCONCELOS Alvaro, WESSELS Wolfgang, "Report on the Revision of Maastricht Presented at the Conference "1996 : The Italian Presidency of the European Union"", Rome, 1-2 décembre 1995, *The International Spectator* 31 (January 1996), pp. 3-12.
- BOOSS, Dierk, FORMAN, John, "Enlargement: Legal and Procedural Aspects", *Common Market Law Review* 32 (1995), pp. 95-130.
- CAHEN, Alfred, "L' Union de l'Europe Occidentale et la mise en œuvre de la future défense commune de l'Union européenne", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 394, janvier 1996, pp. 21-35.
- CHALTIEL, Florence, "Enjeux et perspectives de la Conférence intergouvernementale de 1996", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 393, décembre 1995, pp. 625-46.
- , "Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 384, janvier 1995, pp. 5-10.
- CHARILLON, Frédéric, "L'Union européenne en 1995. Le rapprochement des échéances", *Les pays de l'Europe occidentale* (sous la direction d'Alfred GROSSER), *Notes et études documentaires* no. 5033-34 (1996), pp. 293-322.
- CHARRIOT, Martine, "La Turquie: un difficile partenaire pour l'Union européenne", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* no. 390, août-septembre 1995, pp. 430-32.
- COFFEY, Peter, *Europe. Towards 2001*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, 1996.
- COHEN-TANUGI, Laurent, "Les perspectives institutionnelles de l'Union européenne", *Politique étrangère* 58 (1993), pp. 35-42.
- CREMONA, Marise, "The "Dynamic and Homogeneous" EEA: Byzantine Structures and Variable Geometry", *European Law Review* 19 (1994), pp. 508-26.
- DEUBNER, Christian, "Une petite Europe au sein de la grande ?", *Revue des affaires européennes* 6 (1995), pp. 97-99.
- EKENGREN, Magnus, "The Europeanization of State Administration. Adding the Time Dimension", *Cooperation & Conflict* 31 (1996), pp. 387-415.
- FABRE, Dominique (dossier constitué par), "La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)", *Problèmes politiques et sociaux* □ dossiers d'actualité mondiale, no. 775-776, novembre 1996, pp. 3-125.
- GONZALEZ, José Palacio, "The Principle of Subsidiarity", *European Law Review* 20 (August 1995), pp. 355-70.
- GOYBET, Catherine, "La CIG 1996: un exercice à haut risque", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* no. 391, octobre 1995, pp. 489-92.
- , "L'Europe à seize: un succès ambigu", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* no. 378, mai 1994, pp. 289-92.
- , "L'Union met le cap sur l'euro", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* no. 394, janvier 1996, pp. 5-20.
- GRANELLI, Francesco, "Les conditions d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède à l'Union européenne", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* no. 382, novembre 1994, pp. 583-91.
- GROSSER, Alfred (sous la direction de), "Le débat sur l'avenir de l'Union européenne", *Les pays de l'Europe occidentale* 12-13, *Notes et études documentaires* no. 5017-18, 1995, pp. 302-14.
- GSTÄHL, Sieglinde, "EFTA and the European Economic Area or the Politics of Frustration", *Nordic Journal of International Studies, Cooperation & Conflict* 29 (1994), pp. 333-66.
- GUIGOU, Elisabeth, "Les enjeux de la conférence de 1996", *Revue des affaires européennes* 6 (1995), pp. 35-42.
- HALLAERT, Jean-Jacques, "L'Union européenne face aux élargissements", *Politique étrangère* 61 (1996), pp. 165-90.

- HURRELL, Andrew, MENON Anand, "Politics Like Any Other? Comparative Politics, International Relations and the Study of the EU", *West European Politics* 19 (1996), pp. 386-402.
- JANNING, Josef, WEIDENFELD Werner, "La nouvelle Europe: stratégies d'intégration différenciée", *Politique étrangère* 61 (1996), pp. 521-35.
- KAISER, Karl, BRUNING Martin, (sous la direction de), *East-Central Europe and the EU: Problems of Integration*, Bonn, in cooperation with the EUROPAEUM, 1996.
- KERREMANS, Bart, "Do Institutions Make a Difference ? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism and the Logic of Common Decision-Making in the European Union", *Governance : An International Journal of Policy and Administration* 9 (1996), pp. 217-40.
- KINKEL, Klaus, "L'agenda européen à l'horizon 2000", *Politique étrangère* 61 (1996), pp. 507-11.
- KRAMER, Heinz, "The European Community's Response to the "New Eastern Europe"", *Journal of Common Market Studies* 31 (June 1993), pp. 213-44.
- LAMERS, Karl, [voir] SCHÄUBLE, Wolfgang.
- LA SERRE, Françoise de, "L'élargissement aux PECO : quelle différenciation ?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 402, novembre 1996, pp. 642-47.
- LELLOUCHE, Pierre, "Libre opinion: l'Europe que nous voulons", *Revue politique et parlementaire* 98, no. 981 (janvier-février 1996), pp. 52-57.
- LIPSIUS, Justus, "The 1996 Intergovernmental Conference", *European Law Review* 20 (1995), pp. 235-67.
- McCALLA, B. Robert, "NATO's Persistence after the Cold War", *International Organization* 50 (1996), pp. 445-75.
- MAILLET, Pierre, VELO Dario (sous la direction de), *L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- , "Convergence et géométrie variable. L'organisation du fonctionnement de l'Union européenne diversifiée est à repenser", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 386, mars 1995, pp. 145-58.
- , "La cohérence des politiques économiques dans une Europe différenciée: une exigence pour les nouvelles institutions", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 399, juin 1996, pp. 22-43.
- MANIN, Philippe, LOUIS, Jean-Victor (sous la direction de), *Vers une Europe différenciée* Possibilité et limite, Paris/ Bruxelles, Pedone/ TEPSA, 1996.
- MARKUS, György, GUBA, László (sous la direction de), *Integration and Disintegration in Contemporary Europe*, Budapest, Institute for Political Sciences of the Hungarian Academy of Sciences, 1995 (=European Studies, Nr. 1).
- MATLARY-HAALAND, Janne, "Beyond Intergovernmentalism: The Quest for a Comprehensive Framework for the Study of Integration", *Cooperation & Conflict* 28 (1993), pp. 181-208.
- , "New Forms of Governance in Europe? The Decline of the State as the Source of Political Legitimation", *Cooperation & Conflict* 30 (1995), pp. 99-123.
- MIALL, Hugh (sous la direction de), *Redefining Europe. New Patterns of Conflict and Cooperation*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1996.
- MICHALSKY, Anna, WALLACE Helen, *The European Community. The Challenge of Enlargement*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1992.
- MIETKOWSKI-KULESZA, Ewa, MIETKOWSKI, Piotr, "Europe centrale: quelle cohésion ?", *Politique étrangère* 58 (1993), pp. 105-19.
- MILES, Lee, REDMOND, John, "Enlarging the European Union. The Erosion of Federalism", *Cooperation & Conflict* 31 (September 1996), pp. 285-309.
- MONTBRIAL, Thierry, JACQUET, Pierre, (sous la direction de), *Ramses. Synthèse annuelle de l'actualité mondiale 1996*, Paris, Dunod & Institut français de relations internationales, 1995, pp. 314-63.
- MONTI, Mario, "Achever le Marché unique", *Revue politique et parlementaire* 98, no. 981, janvier-février 1996, pp. 57-61.
- MOREAU DEFARGES, Philippe, "Le tournant de Maastricht", *Politique étrangère* 58 (1993), pp. 21-33.
- MOUSSIS, Nicolas, "Au-delà de la CIG de 1996: les grands enjeux de l'Union européenne", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 394, janvier 1996, pp. 15-20.
- NICOLL, William, SALMON, Trevor C., *Understanding the New European Community*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994.
- NORGAARD, Asbjorn Sonne, "Institutions and Post-Modernity in International Relations : the "New" EC", *Cooperation & Conflict* 29 (1994), pp. 245-87.
- NORGAARD, Ole, PEDERSEN, Thomas, PETERSEN, Nikolaj (sous la direction de), *The European Community World Politics*, Londres, Pinter Publishers, 1993.

- O'KEEFFE, David, "From Maastricht to the 1996 Intergovernmental Conference: the Challenges Facing the Union", *Legal Issues of European Integration* (Amsterdam), no. 2, 1994, pp. 135-51.
- PIRIS, Jean-Claude, "After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transparent?", *European Law Review* 19 (1994), pp. 49-87.
- PISANI-FERRY, Jean, "L'Europe à géométrie variable: une analyse économique", *Politique étrangère* 60 (1995), pp. 447-65.
- POLLACK, Mark A., "The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis", *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 9 (1996), pp. 29-58.
- PRESTON, Christopher, "Obstacles to EU Enlargement: The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe", *Journal of Common Market Studies* 33 (September 1995), pp. 451-63.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "L'Europe à géométrie variable", *Revue politique et parlementaire* 98, no. 981, janvier- février 1996, pp. 11-19.
- REININICKE, Wolfgang H., *Building a New Europe. The Challenge of System Transformation and Systemic Reform*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1992.
- ROSE, Richard, HAERPFER, Christian, "Democracy and Enlarging the European Union Eastwards", *Journal of Common Market Studies* 33 (September 1995), pp. 427-50.
- ROSSETTO, Jean, "La convention de Schengen: controverses et incertitudes françaises sur le droit d'asile", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 378, mai 1994, pp. 315-23.
- ROUAM, Claude, "L'Union européenne face aux pays d'Europe centrale et orientale: délocalisations industrielles ou harmonisation des conditions de concurrence ?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 383, décembre 1994, pp. 643-48.
- RYBA, Barbara-Christine, "L'Union européenne et l'Europe de l'Est", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 382, novembre 1994, pp. 564-82.
- —, "La politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993/1994)", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 384, janvier 1995, pp. 14-35.
- SABOURIN, Paul, "La PESC: réalités et avenir", *Revue politique et parlementaire* 98, no. 981, janvier-février 1996, pp. 38-48.
- SAUDER, Axel, "Les changements de la politique de défense française et la coopération franco-allemande", *Politique étrangère* 61 (1996), pp. 83-97.
- SCHÄUBLE, Wolfgang, LAMERS, Karl, "Réflexions sur une politique européenne", *Revue des affaires européennes* 6 (1995), pp. 9-17.
- SILVESTRO, Massimo, "L'élargissement de l'Union européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne* no. 401, septembre-octobre 1996, pp. 565-47.
- SMITH, C.J., "Conflict in the Balkans and the Possibility of a European Union Common Foreign and Security Policy", *International Relations* 13 (August 1996), pp. 1-21. (=David Davies Memorial Institute of International Studies)
- SMITH, Michael, "The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order", *Journal of Common Market Studies* 34 (March 1996), pp. 5-27.
- STUBB, Alexander C-G., "A Categorization of Differentiated Integration", *Journal of Common Market Studies* 34 (June 1996), pp. 283-95.
- —, "The 1996 IGC and the Management of Flexible Integration", *Journal of European Public Policy* 4 (1997), pp. 37-55.
- TELO, Mario (sous la direction de), *Vers une nouvelle Europe ?*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1992 (=Études européennes).
- VIGNES, Daniel, "Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 382, novembre 1994, pp. 61-63.
- —, "Plaidoyer pour le IIIe pilier", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 397, avril 1996, pp. 273-93.
- WALLACE, William, SMITH, Julie, "Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent", *West European Politics* 18 (1995), pp. 137-57.
- WEILER, J.H.H., "Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration", *Journal of Common Market Studies* 31 (December 1993), pp. 417-46.
- WESSELS, Wolfgang, "Évolutions possibles de l'Union européenne □ Scénarios et stratégies pour sortir d'un cercle vicieux", *Politique étrangère* 61 (1996), pp. 139-63.
- WINCOTT, Daniel, "Federalism and the European Union: The Scope and Limits of the Treaty of Maastricht", *International Political Science Review* 17 (1996), pp. 403-29.

- WINTER, Jan, CURTIN, Deirdre, KELLERMANN, Alfred, de WITTE, Bruno, (sous la direction de), *Reforming the Treaty on European Union - The Legal Debate*, La Haye, Kluwer Law International, 1996.
- WOLF, Dieter, ZANGL, Bernhard, "The European Economic and Monetary Union: "Two-level Games" and the Formation of International Institutions", *European Journal of International Relations* 2 (September 1996), pp. 355-93.
- WOOLCOCK, Stephen, "The European acquis and Multilateral Trade Rules : Are they Compatible ?", *Journal of Common Market Studies* 31 (December 1993), pp. 339-58.
- ZORGBIBE, Charles, "Europe: vers la fin de "l'exception française"", *Revue politique et parlementaire* 98, no. 981, janvier-février 1996, pp. 19-30.