



LES TRAITÉS DE MAASTRICHT ET D'AMSTERDAM

Le traité de Maastricht a modifié les précédents traités européens et créé une Union européenne fondée sur trois piliers: les Communautés européennes, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). En vue de l'élargissement de l'Union, le traité d'Amsterdam a introduit les adaptations nécessaires à assurer un fonctionnement plus efficace et démocratique de l'Union.

I. LE TRAITÉ DE MAASTRICHT

Le traité sur l'Union européenne^[1], signé à Maastricht le 7 février 1992, est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

A. Structures de l'Union

En instituant une Union européenne, le traité de Maastricht a marqué une nouvelle étape dans le processus créant «une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe». L'UE était fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le traité sur l'Union européenne. L'Union disposait d'un cadre institutionnel unique, composé par le Conseil, le Parlement européen, la Commission européenne, la Cour de justice et la Cour des comptes qui, étant, à l'époque, au sens strict, les seules «institutions» de l'Union, exerçaient leurs attributions conformément aux dispositions des traités. Le traité a établi un Comité économique et social et un Comité des régions exerçant l'un et l'autre des fonctions consultatives. Un Système européen de banques centrales et une Banque centrale européenne ont été institués selon les procédures prévues par le traité et s'ajoutaient aux institutions financières préexistantes du groupe BEI que sont la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement.

B. Compétences de l'Union

L'Union créée par le traité de Maastricht se voyait attribuer par celui-ci des compétences classées en trois grands groupes, communément appelés «piliers»: le premier «pilier» était constitué par les Communautés européennes, dans le cadre desquelles les compétences ayant fait l'objet d'un transfert de souveraineté des États membres dans les domaines régis par le traité étaient exercées par les institutions communautaires; le deuxième «pilier» était formé par la politique étrangère et de sécurité commune prévue au titre V du traité; le troisième «pilier» était constitué par la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures prévue au

[1]JO C 191 du 29.7.1992, p. 1-112.



titre VI du traité. Les dispositions des titres V et VI organisaient une coopération de type intergouvernemental qui utilisait les institutions communes et qui était dotée de certains éléments supranationaux, notamment l'association de la Commission européenne et la consultation du Parlement européen.

1. La Communauté européenne (premier pilier)

La Communauté avait pour mission d'assurer le bon fonctionnement du marché unique et, entre autre, un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé et l'égalité entre les hommes et les femmes. La Communauté poursuivait ces objectifs, dans les limites des compétences qui lui étaient confiées, par l'établissement d'un marché commun et des mesures connexes visées à l'article 3 du traité CE, ainsi que par l'instauration d'une politique économique et d'une monnaie unique visée à l'article 4. L'action de la Communauté devait respecter le principe de la proportionnalité et, dans les domaines qui ne relevaient pas de sa compétence exclusive, le principe de la subsidiarité (article 5 du traité CE).

2. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (deuxième pilier)

L'Union avait pour mission de définir et de mettre en œuvre, selon une méthode de type intergouvernemental, une politique étrangère et de sécurité. Les États membres étaient tenus d'appuyer cette politique activement et sans réserve, dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelles. Elle avait, entre autre, comme objectifs: la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la Charte des Nations unies; le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes; 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.

3. La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (troisième pilier)

L'Union avait pour tâche d'élaborer une action commune dans ces domaines selon une méthode de type intergouvernemental afin de réaliser l'objectif d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice. Elle portait sur les domaines suivants:

- règles de franchissement des frontières extérieures de la Communauté et renforcement des contrôles;
- lutte contre le terrorisme, la grande criminalité, le trafic de drogue et la fraude internationale;
- coopération judiciaire en matière de justice pénale et civile;
- création d'un Office européen de police (Europol) doté d'un système d'échange d'informations entre les polices nationales;
- lutte contre l'immigration irrégulière;
- politique commune d'asile.



II. LE TRAITÉ D'AMSTERDAM

Le traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes^[2], signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

A. Accroissement des compétences de l'Union

1. Communauté européenne

Au niveau des objectifs, un accent particulier a été mis sur un développement équilibré et durable et sur un niveau d'emploi élevé. Un mécanisme de coordination des politiques de l'emploi des États membres, ainsi que la possibilité de certaines mesures communautaires dans ce domaine ont été créés. L'accord sur la politique sociale a été intégré au traité CE avec quelques améliorations (suppression de l'opt-out). La méthode communautaire s'appliquait depuis lors à d'importants domaines relevant jusqu'alors du «troisième pilier» tels que l'asile, l'immigration, le franchissement des frontières extérieures, la lutte contre la fraude, la coopération douanière et la coopération judiciaire en matière civile ainsi qu'à une partie de la coopération «Schengen» dont l'acquis complet était repris par l'Union et les Communautés.

2. Union européenne

La coopération intergouvernementale dans les domaines de la coopération judiciaire pénale et de la police était renforcée par la définition d'objectifs et de tâches précises ainsi que par la création d'un nouvel instrument juridique analogue à une directive. Les instruments de la politique étrangère et de sécurité commune ont été développés ultérieurement, notamment par la création d'un nouvel instrument, la stratégie commune, d'une nouvelle fonction, le «Secrétaire général du Conseil responsable pour la PESC», et d'une nouvelle structure, l'«Unité de planification et d'alerte rapide».

B. Renforcement du Parlement européen

1. Pouvoir législatif

Dans le cadre de la procédure de codécision, qui a été étendue à 15 bases juridiques existantes dans le traité CE, le Parlement européen et le Conseil devenaient colégislateurs pratiquement sur un pied d'égalité. Avec les seules exceptions de la politique agricole et de la politique de la concurrence, la procédure de codécision s'appliquait à tous les domaines dans lesquels le Conseil était habilité à prendre des décisions à la majorité qualifiée. Dans quatre cas (les articles 18, 42 et 47, ainsi que l'article 151 sur la politique de la culture qui était resté inchangé), la procédure de la codécision se combinait avec l'exigence d'une décision unanime du Conseil. Les autres domaines législatifs soumis à l'unanimité ne relevaient pas de la codécision.

[2]JO C 340 du 10.11.1997, p. 115.



2. Pouvoir de contrôle

Outre le vote d'approbation de la Commission en tant que collège, le Parlement européen procédait également à un vote d'approbation préalable du président désigné de la future Commission (article 214).

3. Élection et statut des députés

En matière de procédure pour l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen (article 190 du traité CE), le pouvoir de la Communauté d'arrêter des principes communs s'est ajouté au pouvoir existant d'adopter une procédure uniforme. Dans le même article, une base juridique permettant l'adoption d'un statut unique des députés a été insérée. Toutefois, une disposition permettant de prendre des mesures en vue du développement des partis politiques au niveau européen (cf. article 191) continuait à faire défaut.

C. Coopérations renforcées

Pour la première fois, les traités contenaient des dispositions générales permettant sous certaines conditions à un certain nombre d'États membres de se prévaloir des institutions communes pour organiser une coopération renforcée entre eux. Cette faculté s'est ajoutée aux cas de coopération renforcée régie par des dispositions spécifiques, comme l'Union économique et monétaire, la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et l'intégration de l'acquis de la coopération dite «Schengen». Les domaines susceptibles de faire l'objet d'une coopération renforcée étaient le troisième pilier et, sous conditions particulièrement limitatives, les matières relevant d'une compétence communautaire non exclusive. Les conditions auxquelles toute coopération renforcée devait satisfaire, ainsi que les mécanismes de décision prévus étaient conçus de manière à garantir que cette nouvelle modalité du processus d'intégration resterait une solution d'exception et qu'elle ne pouvait être utilisée qu'afin de réaliser des progrès dans le processus d'intégration et non des pas en arrière.

D. Simplification

Le traité d'Amsterdam a éliminé des traités européens toute disposition devenue caduque ou obsolète par l'évolution du temps, tout en évitant que les effets juridiques qui en découlaient dans le passé ne soient affectés par cette suppression. Il prévoyait aussi une nouvelle numérotation des traités. Pour des motifs juridico-politiques, le traité a été signé et soumis à ratification sous forme d'amendements aux traités en vigueur.

E. Réformes institutionnelles dans la perspective de l'élargissement

a. Le traité d'Amsterdam a fixé le nombre maximal des membres du Parlement européen, conformément à la demande de celui-ci, à 700 (article 189).

b. La composition de la Commission et la question de la pondération des voix faisaient l'objet d'un «protocole sur les institutions» annexé au traité. Selon les dispositions de celui-ci, dans une Union élargie à un maximum de 20 États membres, la Commission serait composée d'un national de chacun des États membres, à condition qu'à cette date, la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée. En tout cas, un an au moins avant l'adhésion d'un 21^e État membre, une nouvelle conférence



intergouvernementale devrait procéder à un réexamen complet des dispositions institutionnelles des traités.

c. Le recours du Conseil au vote à la majorité qualifiée était prévu dans un nombre de bases juridiques nouvellement créées par le traité d'Amsterdam. Cependant, parmi les politiques communautaires existantes, seul le domaine de la politique de recherche connaît de nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée, les autres politiques requérant toujours l'unanimité.

F. Autres sujets

L'acquis de la pratique communautaire dans l'application du principe de subsidiarité a été repris dans un protocole à ce sujet. La transparence a été améliorée par de nouvelles dispositions en vue de l'accès aux documents (article 255) et de l'ouverture des travaux du Conseil dans le domaine législatif (article 207, paragraphe 3).

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen était consulté avant la convocation d'une conférence intergouvernementale. En outre, le Parlement était associé aux conférences intergouvernementales selon des formules ad hoc; lors des trois dernières, il était représenté, selon le cas, par son président ou par deux de ses membres.

Ina Sokolska
03/2021

