

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 1997-1998

16 JUIN 1998

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT AU TRAITE D'AMSTERDAM
MODIFIANT LE TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE,
LES TRAITES INSTITUANT LES COMMUNAUTES EUROPEENNES
ET CERTAINS ACTES CONNEXES, A L'ANNEXE,
AUX PROTOCOLES ADDITIONNELS ET A L'ACTE FINAL,
FAITS A AMSTERDAM LE 2 OCTOBRE 1997(1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS INTERNATIONALES
PAR MME CARTON DE WIART

(1) Voir Doc. n° 242 (1997-1998) n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission des Relations internationales a examiné, au cours de sa réunion du 16 juin 1998 (1) le projet de décret portant assentiment au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, à l'annexe, aux protocoles additionnels et à l'Acte final, faits à Amsterdam le 2 octobre 1997.

I. EXPOSE DE M. ANCION, MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, DU SPORT ET DES RELATIONS INTERNATIONALES

A l'ouverture de la discussion générale, M. Ancion, ministre des Relations internationales, a présenté le projet de décret d'assentiment.

Il a rappelé que la Conférence intergouvernementale (C.I.G.) pour la révision des Traités européens s'est clôturée lors du Sommet d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997. L'accord qui en résulte a été signé le 2 octobre 1997. Avec le concours précieux du Professeur Franklin Dehousse, il a déjà eu l'honneur de présenter devant la commission, le 3 mars 1998, les acquis du Traité d'Amsterdam.

Il soumet aujourd'hui à l'approbation de la Commission le projet de décret y portant assentiment. Il a demandé à Monsieur l'Ambassadeur de Schoutheete, qui fut pendant dix ans notre Représentant à l'Union européenne, de bien vouloir éclairer nos débats. De par sa fonction, ce dernier a suivi de très près toute la C.I.G.

Au regard du droit interne de la Belgique, ce nouveau Traité est mixte puisqu'il concerne des

matières relevant de la compétence tant de l'Etat fédéral que des entités fédérées.

Les préoccupations exprimées par les Communautés et Régions belges concernaient le « pilier » communautaire de la négociation.

A cet égard, les principaux acquis spécifiques peuvent être résumés de la manière suivante:

— droit des citoyens de s'adresser dans leur langue aux institutions communautaires et d'en recevoir réponse de la même manière;

— obligation de tenir compte dans les politiques communautaires du respect de la promotion de la diversité culturelle;

— octroi de l'autonomie fonctionnelle et extension de la compétence consultative obligatoire du Comité des Régions à l'environnement, à la santé, au transport, au secteur social et à l'emploi;

— transformation des conclusions du Conseil européen d'Edimbourg sur la subsidiarité en Protocole juridiquement contraignant;

— adoption du Protocole sur le service public de radiodiffusion qui permet le soutien financier des missions du service public de radiodiffusion sans enfreindre les règles générales de la concurrence de la Communauté européenne.

D'autres préoccupations avaient été énoncées concernant les droits fondamentaux, la transparence des institutions, l'emploi et la politique sociale, la santé, l'environnement et l'éducation.

Si l'idée d'un fonds de compensation pour réguler les coûts de la mobilité étudiante n'a pas été retenue, d'autres ont, par contre abouti. Elles ont trait, notamment à:

— la protection des droits de l'homme, avec la reconnaissance de la compétence de la Cour de Justice pour appliquer les dispositions de la Convention de 1950 du Conseil de l'Europe dans l'ordre juridique communautaire et l'organisation d'une procédure de suspension d'un Etat membre en cas de violation persistante de tels droits par cet Etat;

— la non-discrimination (sexe, âge, race, handicap, religion), et l'égalité des hommes et des femmes;

— la transparence des institutions: publicité des travaux législatifs du Conseil, accès des personnes résidant dans un Etat membre aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission;

— l'incorporation dans le traité C.E du Protocole social et d'un chapitre sur l'emploi comportant une série de « valeurs ajoutées ».

(1) Ont participé aux travaux de la commission:

MM. Gilles, Président, Baille, Burgeon, Charlier, Draps, Etienne, Marchant, Perdieu, Mme Carton de Wiart, Rapporteuse.

Ont assisté aux travaux de la commission:

Mme Cogels-Le Grelle, membre du Parlement,

M. Ancion, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales,

M. de Schoutheete, Ambassadeur Hre,

M. Vankerkhoven, Directeur du cabinet de M. le ministre Ancion, pour les relations internationales,

Mme Jamouille, attachée au cabinet de Mme la ministre-présidente L. Onkelinx,

M. de Walque, attaché au cabinet de M. le ministre Ancion,

M. Lagasse, Directeur général adjoint au CGRI,

Mme Nagels, administratrice principale au CGRI,

M. Wauters, chef de service au CGRI,

Mlle Parent, expert du groupe PS,

M. Jeanmart, expert du groupe PRL-FDF.

Pour l'emploi: coordination des politiques nationales, mesures incitatives, création d'un comité de l'emploi. Pour la politique sociale: reconnaissance des droits sociaux fondamentaux, dispositions sur l'exclusion sociale et l'égalité des sexes;

— de nouvelles dispositions relatives à l'amélioration de l'environnement, considérée désormais comme un objectif de la Communauté, à l'élargissement et au renforcement des compétences communautaires en matière de santé publique et de protection des consommateurs;

— une disposition relative à la protection des services d'intérêt général, dans une mesure compatible avec les exigences de la libre-concurrence.

Les mécanismes décisionnels et les institutions à réformer dans la perspective de l'élargissement avaient également retenu l'attention des Communautés et des Régions belges. A cet égard, le Sommet d'Amsterdam n'a dégagé que des solutions très partielles:

— le pouvoir de codécision du Parlement européen a été simplifié et étendu dans plusieurs domaines notamment dans les nouvelles matières visées par le Traité. Le champ d'application de cette procédure reste toutefois limité, puisqu'il est, sauf exceptions, lié aux décisions du Conseil prises à la majorité qualifiée;

— or, le processus décisionnel à la majorité qualifiée a été limité, malgré l'insistance de la Belgique, à un nombre trop restreint de matières, même s'il s'agit de domaines qui ne sont pas sans importance, comme la recherche scientifique, la liberté d'établissement, la lutte contre la fraude, la collaboration douanière, la protection des données à caractère privé. L'environnement et l'industrie n'ont pas été retenus sur la liste de matières qui entrent en ligne de compte pour les décisions à la majorité qualifiée.

— la Commission n'a pas été réformée: seuls les pouvoirs du Président ont été — légèrement — renforcés dans le cadre de la désignation des Commissaires et la gestion de la Commission.

L'échec institutionnel le plus grave de la Conférence intergouvernementale réside certainement dans l'absence d'une extension significative du vote à la majorité qualifiée du Conseil.

Les uns liaient cette extension à une réforme de la Commission, les autres à une repondération des voix au Conseil en faveur des grands Etats. Finalement, il a été impossible de trouver un accord. Pour cette raison, un Protocole a été intégré dans le Traité afin de prévoir les futures réformes institutionnelles liées à l'élargissement. Ce protocole stipule qu'une nouvelle négocia-

tion institutionnelle devra commencer un an au moins avant que l'Union ne compte vingt membres: elle couvrira alors l'ensemble des questions institutionnelles. D'autre part, une négociation peut commencer dès que le nombre de membres doit dépasser le niveau des 15. Selon le protocole, à partir du premier élargissement, chaque Etat membre ne désignera plus qu'un seul membre de la Commission. Les grands Etats perdront ainsi leur second Commissaire. Toutefois cette réforme est liée à une condition: pour cela, il faut qu'une repondération des voix ou une double majorité (Etats/population) soit établie. Si cette condition n'est pas remplie le système actuel continuera à s'appliquer ...

A cet égard, la Belgique a eu la sagesse d'assortir sa signature d'une déclaration annexe, appuyée par la France et l'Italie, stipulant que la réforme institutionnelle — et donc une nouvelle Conférence intergouvernementale — constitue la condition indispensable à la conclusion des prochaines négociations d'adhésion.

Au total, le Traité d'Amsterdam a pourtant permis d'engranger des avancées importantes qui rencontrent les préoccupations des Communautés et Régions. L'acquis majeur réside sans doute dans la prise en compte du facteur «Emploi», lequel est accompagné de mesures qui préfigurent la future Europe sociale.

L'Etat fédéral belge, de concert avec ses entités fédérées, a voulu un approfondissement du premier pilier («politique communautaire») et c'est dans cette section que le plus grand nombre de changements ont été enregistrés: emploi, politique sociale, droits de l'homme, santé publique, environnement, consommateurs, services publics.

Ce sont ces acquis qui ont encouragé le Gouvernement de la Communauté française à donner les pleins pouvoirs pour la signature de ce traité et qui m'amènent à le proposer à l'assentiment du Parlement de la Communauté française.

II. DISCUSSION

M. Marchant et votre rapporteuse, Mme Carton de Wiart, se sont inscrits dans la discussion de ce projet de décret.

M. Marchant a fait des considérations générales sur le Traité d'Amsterdam et a ensuite analysé les aspects de ce Traité relevant des compétences de la Communauté française.

Selon M. Marchant, par rapport au contenu du Traité, les avancées sont modestes et les lacunes sont importantes, à savoir la politique économique d'emploi et la politique sociale.

Si on examine bien les textes et les dispositions des traités, on constate qu'il n'y a que des améliorations de procédures. En particulier pour l'emploi, on incite simplement les Etats à coordonner leurs politiques nationales. Il défend la thèse que le véritable levier dont on a besoin par rapport à la politique d'emploi est le levier fiscal. Mais il n'y a pas eu d'accord car la règle de l'unanimité n'est toujours pas levée.

Les écologistes avaient proposé, au moment de la négociation du Traité d'Amsterdam, de lier l'adoption du pacte de stabilité européen avec le passage à la majorité sur les questions de fiscalité. On se retrouve avec des politiques budgétaires européennes contraintes sans harmonisation fiscale.

Il cite ensuite d'autres exemples :

— La réforme du système de décision politique : il n'y a pas d'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres.

— Il n'y a pas de renforcement du contrôle du Parlement européen sur la Commission européenne. Il pense qu'il faut que les membres de la Commission aient d'abord été parlementaires européens. Leur nomination doit être décidée et par le Conseil des ministres et par le Parlement. Ensuite, il faut que chaque commissaire puisse être sanctionné individuellement sur le plan politique. Actuellement, si un commissaire outrepassait ses compétences ou commet des erreurs, c'est l'ensemble de la Commission qui est remise en cause. Le Parlement n'ose donc pas le faire.

Ce sont des réformes qui accroîtraient la légitimité politique et le rôle du Parlement européen. Amsterdam n'a rien fait pour cela. Amsterdam n'a pas répondu à la question essentielle de savoir vers quelle Europe on veut aller.

Il aborde ensuite le problème de la ratification du Traité. Il rappelle que les écologistes avaient introduit une proposition de révision de la Constitution permettant la tenue d'un référendum dans le cas où il s'agit de traités internationaux impliquant un transfert de souveraineté nationale vers des institutions publiques internationales. Le référendum n'est pas la panacée, mais il était la seule manière d'intéresser la population et les institutions à ce type de débat.

Dans une deuxième partie de son intervention, il a abordé différents domaines qui concernent les compétences de la Communauté française.

En ce qui concerne la culture, l'article 128 a été amendé. Un paragraphe a été ajouté en vue de « respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures ». Il s'agit d'un changement positif, mais les demandes allaient beaucoup plus loin. La demande principale du secteur culturel et du

Parlement européen consistait à abolir le vote à l'unanimité. Cette demande n'a pas été rencontrée.

En ce qui concerne les langues des minorités, bien que des demandes aient été formulées par les représentants de langues régionales et de langues moins usitées, aucune reconnaissance de ces langues n'a été inscrite dans le Traité.

En ce qui concerne la politique de la jeunesse, un nouveau protocole (I) a été introduit au chapitre 8 sur le service volontaire. Il s'agit d'un changement positif en vue de reconnaître l'importance et la nécessité d'encourager le service volontaire des jeunes et des personnes âgées. M. Marchant regrette qu'il n'y ait pas dans le Traité un article spécifique relatif à la politique de la jeunesse jetant les bases d'une politique globale, intégrée et participative.

En ce qui concerne l'audiovisuel, un nouveau protocole (J) a été introduit au chapitre 8 sur le service public de l'audiovisuel. Il reconnaît son rôle en vue de remplir les besoins démocratiques, culturels et sociaux. Le protocole stipule que les Etats membres peuvent, s'ils le souhaitent, accorder une aide d'Etat. Le protocole est une déclaration claire en faveur du service public de l'audiovisuel et son droit à bénéficier de fonds. Mais le texte du protocole présente un gros problème : il stipule que la subvention du service public de l'audiovisuel ne devrait pas affecter la concurrence afin de ne pas nuire aux « intérêts communs ». Cette condition ne va pas remettre en question le droit à l'existence de télévisions publiques, ni le droit des Etats membres à accorder à celles-ci des subsides, mais elle pourrait restreindre les droits des services publics de l'audiovisuel à l'activité sur le marché de la publicité.

En ce qui concerne le sport, une déclaration (C) a été ajoutée au chapitre 8 de l'acte final. Cette déclaration appelle les institutions à tenir des discussions régulières avec les associations sportives et à accorder une attention spéciale au sport amateur. Il aurait été possible d'inclure un paragraphe sur le sport dans le Traité, paragraphe qui respecte la subsidiarité comme le font les paragraphes sur la culture et l'éducation.

En ce qui concerne la formation professionnelle, on a assisté à un changement de la procédure décrite au paragraphe 130 : une procédure de codécision est prévue au lieu d'une procédure de coopération ; un préambule a également été ajouté. Il réclame le développement du « niveau le plus élevé possible » de connaissances et de mises à jour continues.

En conclusion, M. Marchant considère que l'Union européenne continue à négliger fortement son rôle dans la construction d'une société

civile forte au niveau culturel. La mise en œuvre des articles qui existaient déjà avant le Traité d'Amsterdam est extrêmement décevante et largement insuffisante. Des échanges européens de plus en plus systématiques sont indispensables dans les secteurs culturels de la formation et du sport. L'économie fonctionne déjà principalement à un niveau international. Mais le secteur culturel et le secteur de la formation sont toujours en retard.

Pour toutes ces raisons, il votera contre le projet de décret portant assentiment au Traité d'Amsterdam.

Le Président donne ensuite la parole à Mme Carton de Wiart.

Mme Carton de Wiart rappelle le pouvoir important du Parlement de la Communauté en matière d'assentiment du Traité d'Amsterdam. Notre pouvoir est ici plus important que celui du Parlement européen. C'est à cette aune qu'il faut mesurer notre responsabilité, ce qui peut justifier un vote différent dans chacune de ces assemblées.

Le PRL-FDF votera en faveur du Traité d'Amsterdam mais souhaite accompagner son vote d'un signal soulignant les limites de la méthode intergouvernementale, les réformes institutionnelles nécessaires avant tout élargissement et proposant d'entamer un dialogue avec le Parlement européen et les autres Parlements de l'Union afin de définir les méthodes d'association des organes parlementaires aux réformes institutionnelles à venir.

Mme Carton de Wiart considère que le Traité d'Amsterdam contient des avancées, bien que limitées en matière de démocratie, de liberté et de droits de l'Homme, d'Etat de droit, de solidarité et de cohésion ainsi qu'en ce qui concerne les aspects sociaux.

Elle a également regretté avec beaucoup d'insistance l'absence de réformes institutionnelles qui ont pourtant été présentées comme un préalable indispensable à tout élargissement de l'Union. Dans ce contexte, elle estime qu'il convient de souscrire sans réserves à la déclaration commune de la Belgique, de la France et de l'Italie, préconisant de telles réformes comme conditions préalables à tout élargissement.

Mme Carton de Wiart s'est également inquiétée des risques que font courir à l'efficacité du processus de construction européenne les exceptions, exemptions et protocoles contenus dans le Traité et propres à accroître la complexité déjà grande des institutions et des politiques.

Abordant ensuite de façon plus précise la problématique des réformes institutionnelles, Mme Carton de Wiart considère que l'extension

du champ de la codécision dans la procédure, qui a d'ailleurs été simplifiée, constitue un renforcement opportun des pouvoirs du Parlement européen.

Elle souligne ensuite d'autres aspects de ce renforcement de pouvoir en regrettant néanmoins que le Parlement européen ne puisse censurer un commissaire à titre individuel.

Cette intervenante estime que la procédure de codécision devrait être étendue à toutes les matières qui y échappent encore.

Elle regrette que le Parlement européen ne dispose pas du droit de fixer son propre siège.

Elle constate certaines avancées en matière de publicité du travail législatif du Conseil et d'accès à l'information des citoyens mais se prononce pour une transparence accrue des institutions de l'Union européenne.

Votre rapporteuse dit également sa déception à l'égard de l'absence de réformes des modes de décision du Conseil des ministres, notamment en matière de pondération des voix et quant à l'extension du vote à la majorité qualifiée, alors que de telles réformes sont indispensables dans la perspective de l'élargissement de l'Union.

Pour ce qui concerne les matières relevant de notre Communauté, Mme Carton de Wiart reconnaît les progrès accomplis en matière de reconnaissance des droits sociaux fondamentaux, de lutte contre l'exclusion sociale, et, tout particulièrement, dans le domaine de l'égalité entre hommes et femmes, tout spécialement pour ce qui concerne l'égalité des rémunérations.

Elle a également souligné les avancées réelles en matière de santé publique, incluant des décisions à la majorité qualifiée et la codécision du Parlement européen, et constate le renforcement de la protection des consommateurs dans le Traité.

L'avancée que représente le vote à la majorité qualifiée remplaçant le vote à l'unanimité en matière de recherche constitue également un progrès réel.

Elle a estimé très positif le caractère désormais obligatoire des avis du Comité des Régions dans les domaines de la formation professionnelle, de la santé et du fonds social. La diversité linguistique et culturelle est certes reconnue mais les mesures d'encouragement prévues à cet égard doivent être décidées à l'unanimité. Dès lors, Mme Carton de Wiart s'est inquiétée de ce que le monolinguisme dans le développement de la société d'information ne puisse ainsi être combattu efficacement.

Elle a pris connaissance avec une vive satisfaction du protocole sur les services publics de

radiodiffusion, selon lequel les dispositions du Traité ne peuvent porter préjudice à la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion.

En conclusion de son intervention, votre rapporteuse, en tant que membre de la Commission, estime que, allant dans le même sens que le Parlement européen, il conviendrait qu'avant tout élargissement :

— la pondération des voix du Conseil et le nombre de membres de la Commission fassent l'objet d'un ajustement, l'égalité fondamentale entre les Etats membres étant maintenue;

— le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil devienne la règle générale;

— l'unanimité se limite aux décisions à caractère constitutionnel (modifications des traités, adhésions, décisions relatives aux ressources propres, procédure électorale, application de l'article 308, ancien article 235 du traité CE);

— toutes les autres réformes nécessaires à l'élargissement soient adoptées.

Mme Carton de Wiart doit également constater que la méthode intergouvernementale qui a présidé la préparation du Traité a montré ses limites et qu'il convient à l'avenir de rendre l'initiative à la Commission en collaboration avec le Parlement européen.

A la demande du ministre Ancion, M. de Schoutheete a ensuite répondu à certaines des observations formulées par M. Marchant et Mme Carton de Wiart.

Il a d'abord rappelé que, depuis le Traité de Paris, les différents Traités européens comportaient tous un préambule exprimant la volonté d'un destin européen partagé et d'une union sans cesse plus étroite. Le Traité d'Amsterdam ne comporte pas de préambule, car, manifestement, certains Etats membres ont voulu éviter ce genre de propos. Cela constitue un signe d'absence de consensus et de désaccord sur l'orientation profonde de la construction européenne.

Abordant la procédure de négociation du Traité, M. de Schoutheete a rappelé que l'on avait fait précéder la négociation par la mise en place d'un groupe de réflexion. Cette expérience n'a pas été très probante, dans la mesure où, dans ce groupe de réflexion, ceux qui étaient supposés réfléchir ont commencé à négocier ou, en tous cas, se sont abstenus de faire toute réflexion qui serait de nature à gêner les négociateurs ultérieurs ou les gouvernements qui les avaient désignés.

Dans ces conditions, la mise en place d'un groupe de réflexion n'a pas de véritable utilité.

M. de Schoutheete rappelle que le Traité prévoit qu'il se modifie par une Conférence intergouvernementale (c'est l'article M) et que cela ne pourra pas être modifié sans changer le Traité lui-même.

En ce qui concerne le fond et les matières abordées, il estime que, même si elles sont relatives, les améliorations sont réelles et, en tout cas, symboliquement importantes puisque certains Etats étaient d'avis que plusieurs matières dorénavant incluses dans le Traité, comme la politique de l'emploi, devaient continuer à relever des seuls pouvoirs nationaux.

Il souligne en particulier l'avancée très importante que constitue l'extension du vote à majorité qualifiée en matière de recherche. M. de Schoutheete a également rappelé que certaines faiblesses du Traité en matière de culture tenaient pour partie aux différences de vues « belgo-belges » : la Communauté flamande s'opposant à l'introduction de la majorité qualifiée en ces matières. Il estime que le droit de veto favorise l'uniformité et que la promotion des « petites langues » dans la société de l'information serait facilitée par l'introduction du vote à majorité qualifiée. Son constat n'a pas été partagé par la Communauté flamande.

M. de Schoutheete a, par ailleurs, comme M. Marchant et Mme Carton de Wiart, souligné l'avancée très importante en matière de services publics de radiodiffusion : les dispositions du Traité ne peuvent porter préjudice à la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion.

En conclusion, M. de Schoutheete estime que les avancées apportées par le Traité dans les matières de culture, d'éducation, d'audiovisuel et de sport, c'est-à-dire dans les matières relevant des compétences des Communautés au sens belge du terme, sont réelles et méritent d'autant plus d'être soutenues que la tendance dans plusieurs grands Etats européens est plutôt à la limitation des compétences de l'Union.

M. Gilles considère que ce Traité apporte de réelles avancées même si tous les espoirs ne sont pas concrétisés. Comme le groupe PRL-FDF, le groupe socialiste votera ce projet de décret.

M. Ancion, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales, a clôturé la discussion en comprenant les regrets exprimés au sujet de la non-réalisation de certaines revendications des Communautés et Régions mais, a souligné que les avancées existent, qu'elles sont pour certaines matières, modestes, pour d'autres, importantes, mais que, globalement, elles sont bien réelles.

III. VOTES

Mis aux voix, l'article et l'ensemble du projet de décret ont été adoptés par 7 voix contre 1.

Confiance a été faite au Président et à la rapporteuse pour la rédaction du rapport.

La Rapporteuse,

Le Président,

F. CARTON DE WIART.

G. GILLES.