

Communication de la Commission sur son droit d'initiative (15 juillet 1998)

Légende: Communication de la Commission, du 15 juillet 1998, sur son rôle dans la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, et plus particulièrement sur son droit d'initiative, suite aux modifications apportées par le Traité d'Amsterdam.

Source: RAPID. The Press and Communication Service of the European Commission. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Commission européenne, [16.08.2000]. MEMO/98/55. Disponible sur <http://europa.eu.int/rapid/start/welcome.htm>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_sur_son_droit_d_initiative_15_juillet_1998-fr-c5976688-3a4e-4df6-b876-cfe4216ce1eb.html

Date de dernière mise à jour: 20/10/2012

Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice

[...]

Le traité d'Amsterdam: une avancée fondamentale

Ce bilan contrasté est en décalage par rapport aux préoccupations constantes des opinions publiques des Etats membres, relayées d'ailleurs à plusieurs reprises par le Conseil européen.

C'est pourquoi les nouvelles dispositions adoptées à Amsterdam sont importantes en ce qu'elles offrent la possibilité de progrès significatifs. D'une part, elles affirment l'objectif du maintien et du développement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, tout en en déclinant les différents aspects. D'autre part, elles dotent l'Union du cadre nécessaire pour le réaliser et renforcent les instruments tout en les soumettant à un meilleur contrôle juridictionnel et démocratique.

La méthode communautaire est confirmée : soit par la communautarisation de plusieurs domaines de l'actuel "troisième pilier", soit par l'affirmation du rôle des institutions communautaires dans la coopération policière et judiciaire pénale. Finalement, l'intégration de Schengen consacre les efforts des Etats membres qui se sont engagés dans cette coopération et donne à l'Union un socle qu'il lui reviendra de développer.

Dans ce contexte, une pleine mise en oeuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam constitue une opportunité unique. Ceci étant dit, il convient de rappeler que la coopération continuera, au moins pendant les cinq prochaines années, à être soumise à la règle de l'unanimité.

La voie à suivre

Un nouvel esprit de coopération interinstitutionnel

Traduire en mesures concrètes les objectifs ambitieux du Traité d'Amsterdam est une responsabilité majeure et partagée des institutions. Rester au niveau des proclamations d'intentions ou se limiter à des aménagements à la marge, serait faire courir à l'Union le risque d'une déception proportionnelle aux attentes des opinions publiques.

Une des clés du succès réside dans un nouvel esprit de coopération interinstitutionnelle. Il est vrai que le nouveau dispositif d'Amsterdam se caractérise notamment par un aménagement des responsabilités se traduisant par un renforcement du rôle de la Commission. Mais ce n'est pas tant le fait de disposer d'un droit d'initiative, concurrent ou non, qui est important, c'est la manière dont ce droit est exercé. De toute façon, le Traité prévoit une initiative partagée entre la Commission et les Etats membres, pendant une période de cinq ans pour les matières transférées au cadre communautaire. Dans ces domaines encore plus que dans d'autres, s'impose dès lors la nécessité de continuer un dialogue constructif entre les Etats membres et la Commission.

La Commission, pour sa part, entend que son action soit guidée par les deux axes suivants :

elle fera bien entendu usage de son droit d'initiative, mais en déterminant des priorités qui tiendront compte notamment du calendrier fixé par le Traité lui-même pour ce qui concerne l'achèvement de la libre circulation des personnes. Elle se fondera sur une bonne compréhension du principe de subsidiarité, ainsi que sur une analyse des possibilités offertes par le nouveau Traité pour consolider l'action de la Communauté et de l'Union dans des domaines où elle avait été entravée par les imperfections du cadre institutionnel actuel. Une première indication de ces priorités est reprise au chapitre "priorités" qui suit;

elle veillera à ce que l'opportunité offerte par le Traité d'Amsterdam ne soit pas gâchée. A ce titre, la Commission met en garde contre une attitude qui irait à l'encontre de l'esprit de ce nouveau Traité. Concrètement, elle veillera à ce que cet esprit soit respecté, y compris quant à l'équilibre institutionnel en ce qui concerne tant la période de transition pour les travaux en cours que l'intégration de l'acquis de Schengen. C'est l'objet de la section qui suit.

La transition vers le nouveau Traité

Quatre questions transitoires doivent être traitées :

L'acquis de Schengen, dont la répartition entre les futurs "premier" et "troisième" piliers aura des conséquences significatives pour les travaux réalisés dans ce domaine. Il est possible que, à défaut d'accord sur une telle répartition, la solution de secours prévue dans le protocole du Traité d'Amsterdam intégrant l'acquis de Schengen et considérant la totalité de l'acquis de Schengen comme des actes fondés sur le futur Titre VI, soit appliquée. Une telle issue ne serait pas acceptable pour la Commission et des mesures correctrices devraient être prises au fil du temps en adoptant les instruments communautaires appropriés afin de reprendre les parties de l'acquis de Schengen qui relèvent du futur "premier" pilier.

"Travaux en cours". Le Conseil examine actuellement un certain nombre de projets d'instruments qui ont été présentés avant la signature du Traité d'Amsterdam et pourraient faire l'objet d'un accord au sein du Conseil avant l'entrée en vigueur du Traité. La Commission continuera de soutenir les efforts déjà déployés en vue d'introduire les formulations appropriées du Traité d'Amsterdam. Toutefois, si ces efforts devaient échouer, il serait à l'évidence nécessaire de procéder au remplacement de ces projets et de présenter des textes fondés sur le Traité d'Amsterdam immédiatement après l'entrée en vigueur du Traité.

Initiatives de la Commission examinées actuellement par le Conseil. Ces initiatives, parmi lesquelles la proposition de convention sur l'admission et la proposition d'action commune concernant la protection temporaire sont les plus importants, sont fondées sur le Traité de Maastricht. Il est peu probable qu'elles soient adoptées avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Comme la Commission l'a déjà indiqué, de nouveaux textes seront élaborés afin d'être immédiatement proposés après l'entrée en vigueur du Traité. Les mêmes observations s'appliquent à toute nouvelle initiative prise par la Commission d'ici à l'entrée en vigueur du Traité.

L'acquis existant du troisième pilier tel qu'il est transmis aux pays candidats et dont une partie est même antérieure au Traité de Maastricht, notamment la convention de Dublin. En ce qui concerne ces instruments, il sera nécessaire d'examiner si des versions conformes au Traité d'Amsterdam sont nécessaires et, si oui, suivant quel calendrier. Outre les améliorations de fond à lui apporter, ces instruments devront au moins être reformulés en termes d'implication des institutions de l'Union.

[...]

Conclusion

En donnant un mandat au Conseil et à la Commission, le Conseil européen de Cardiff a démontré toute l'importance qu'il attache à ce que soient pleinement saisies les opportunités offertes par le Traité d'Amsterdam dans un domaine crucial pour l'Union, ses Etats membres et leurs citoyens. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement, ont exprimé la volonté que soient ainsi abordées sans attendre un certain nombre de questions complexes et, pour certaines, sensibles mais inéluctables pour l'avenir de l'Union.

La Commission voit la conception et la mise en oeuvre de ce Plan d'action comme un effort conjoint avec le Conseil. Elle considère également que devrait y être associé le Parlement européen, dont le rôle se trouvera heureusement renforcé dans le nouveau dispositif institutionnel. Elle estime aussi qu'un dialogue avec la société civile concernée est indispensable. La présente communication, par laquelle la Commission a souhaité préciser d'emblée son approche, constitue une contribution préliminaire au dialogue qui devrait s'instaurer au cours des prochains mois. Elle sera ultérieurement amplifiée en particulier en ce qui concerne l'identification précise des actions à entreprendre par priorité pour concrétiser ces premières réflexions.

En présentant ses idées, la Commission est particulièrement consciente de la nécessité, notamment aussi longtemps que le droit d'initiative devrait être partagé entre elle et les Etats membres, d'une coordination avec le Conseil en ce qui concerne la préparation du Plan d'action demandé à Cardiff. Pour ce qui est de

l'exercice de son propre droit d'initiative, elle propose d'appliquer la liste de critères ci-après :

1. rendre compatible avec le nouveau Traité les propositions déjà sur la table, mais non adoptées avant Amsterdam;
2. assurer la cohérence avec les instruments déjà en vigueur, en proposant des initiatives visant à développer et/ou compléter l'acquis existant (par ex. dans le domaine des visas);
3. utiliser au mieux l'expertise actuelle de la Commission, en attendant de développer une expertise des domaines où la Commission n'avait pas de compétence formelle;
4. vérifier dans quelle mesure il convient d'élaborer un volet de "law enforcement" pour les politiques communautaires existantes.
5. assurer dans l'ensemble des domaines d'action l'équilibre entre la liberté, d'une part, et la sécurité et la justice, d'autre part.